

Fornitura di contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche, con un'indicazione errata del contenuto di nicotina sulla loro confezione, da parte del distributore di prodotti del tabacco e di prodotti correlati ad un rivenditore

Corte di giustizia UE, Sez. VII 11 dicembre 2025, in causa C-665/24 - Jürimäe, pres. ed est.; Szpunar, avv. gen. - Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport c. Diamond Flavours BV ed a.

Produzione, commercio e consumo – Direttiva 2014/40/UE – Articolo 2, punto 40 – Nozione di “immissione sul mercato” – Articolo 23, paragrafi 2 e 3 – Controllo dell’attuazione della direttiva 2014/40 – Obiettivo di garantire un livello elevato di protezione della salute – Ravvicinamento delle legislazioni – Lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco – Fornitura di contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche, con un’indicazione errata del contenuto di nicotina sulla loro confezione, da parte del distributore di prodotti del tabacco e di prodotti correlati ad un rivenditore – Ammenda inflitta al distributore – Principio *nulla poena sine culpa* – Proporzionalità dell’ammenda.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’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 (GU 2014, L 127, pag. 1), in combinato disposto con l’articolo 2, punto 40, nonché con l’articolo 20, paragrafo 2, e paragrafo 4, lettera b), i), della direttiva 2014/40.

2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra la Diamond Flavours BV e la UEG Holland BV, due distributori, tra l’altro, di contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche, da un lato, e lo Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport (Segretario di Stato per la gioventù, la prevenzione e lo sport, Paesi Bassi) (in prosieguo: il «Segretario di Stato»), dall’altro, in merito ad un’ammenda inflitta da quest’ultimo alla Diamond Flavours e alla UEG Holland per aver immesso sul mercato contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche le cui confezioni unitarie indicavano contenuti di nicotina inesatti.

Contesto normativo

Diritto dell’Unione

Direttiva 2014/40

3 I considerando 8, 13 e 59 della direttiva 2014/40 sono così formulati:

«(8) In 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.

(...)

(13) Per esercitare le loro competenze di regolamentazione, gli Stati membri e la Commissione hanno bisogno di informazioni complete sugli ingredienti e sulle emissioni dei prodotti del tabacco in modo da valutare l’attrattività, la capacità di indurre dipendenza e la tossicità dei prodotti del tabacco, nonché i rischi per la salute associati al consumo di tali prodotti. A tal fine è opportuno rafforzare gli obblighi vigenti in materia di segnalazione degli ingredienti e delle emissioni. Si dovrebbero prevedere ulteriori obblighi rafforzati in materia di segnalazione per gli additivi inclusi in un elenco prioritario al fine di valutarne, tra l’altro, la tossicità, la capacità di indurre dipendenza e le proprietà cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione (...), anche in forma combusta. Si dovrebbe limitare nella misura del possibile l’onere di tali obblighi rafforzati in materia di segnalazione gravanti sulle PMI. Si ritiene che tali obblighi in materia di segnalazione siano coerenti con l’obbligo che incombe all’Unione di garantire un livello elevato di protezione della salute umana.

(...)

(59) L’obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i principi giuridici sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali



dell'Unione europea è fatto salvo dalla presente direttiva. La presente direttiva incide su numerosi diritti fondamentali. È pertanto necessario assicurare che gli obblighi imposti ai fabbricanti, agli importatori e ai distributori di tabacco e dei prodotti correlati non solo garantiscano un livello elevato di protezione della salute e dei consumatori, ma tutelino altresì tutti gli altri diritti fondamentali e siano proporzionati rispetto al buon funzionamento del mercato interno. L'applicazione della presente direttiva dovrebbe rispettare il diritto dell'Unione e gli obblighi internazionali pertinenti».

4 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto», è così formulato:

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

(...)

f) l'immissione sul mercato e l'etichettatura di alcuni prodotti correlati ai prodotti del tabacco, ossia le sigarette elettroniche e i contenitori di liquido di ricarica e i prodotti da fumo a base di erbe, nell'intento di agevolare il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, sulla base di un livello elevato di protezione della salute umana, soprattutto per i giovani, e adempiere agli obblighi dell'Unione previsti dalla convenzione quadro dell'[Organizzazione mondiale della sanità (OMS)] per la lotta al tabagismo («FCTC»).

5 Ai sensi dell'articolo 2 di detta direttiva, rubricato «Definizioni», ai fini di quest'ultima si applicano le seguenti definizioni:

«(...)

16) “sigaretta elettronica”: un prodotto utilizzabile per il consumo di vapore contenente nicotina tramite un bocchino o qualsiasi componente di tale prodotto, compresi una cartuccia, un serbatoio e il dispositivo privo di cartuccia o di serbatoio. Le sigarette elettroniche possono essere usa e getta o ricaricabili mediante un contenitore di ricarica o un serbatoio oppure ricaricabili con cartucce monouso;

17) “contenitore di liquido di ricarica”: flacone che contiene un liquido contenente nicotina utilizzabile per ricaricare una sigaretta elettronica;

(...)

30) “confezione unitaria”: la più piccola confezione singola di un prodotto del tabacco o di un prodotto correlato immesso sul mercato;

(...)

37) “fabbricante”: una persona fisica o giuridica che fabbrica un prodotto oppure lo fa progettare o fabbricare e lo commercializza apponendovi il proprio nome o marchio;

(...)

39) “importatore di prodotti del tabacco o di prodotti correlati”: il proprietario o il titolare del diritto di disporre dei prodotti del tabacco o dei prodotti correlati introdotti nel territorio dell'Unione;

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 20 della medesima direttiva, rubricato «Sigarette elettroniche», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri assicurano che le sigarette elettroniche e i contenitori di liquido di ricarica siano immessi sul mercato solo se conformi alla presente direttiva e a ogni altra disposizione legislativa pertinente dell'Unione.

La presente direttiva non si applica alle sigarette elettroniche e ai contenitori di liquido di ricarica soggetti a un obbligo di autorizzazione a norma della direttiva 2001/83/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano (GU 2001, L 311, pag. 67),] o ai requisiti prescritti nella direttiva 93/42/CEE [del Consiglio, del 14 giugno 1993, concernente i dispositivi medici (GU 1993, L 169, pag. 1)].

2. 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. (...) Per ogni modifica sostanziale del prodotto è presentata una nuova notifica.

A seconda che il prodotto sia una sigaretta elettronica o un contenitore di liquido di ricarica, la notifica contiene le seguenti informazioni:

(...)

b) elenco di tutti gli ingredienti contenuti nel prodotto e delle emissioni risultanti dal suo impiego, suddivisi per marca e tipo, compresi i relativi quantitativi;

(...)

4. Gli Stati membri assicurano che:

(...)

- b) le confezioni unitarie e l'eventuale imballaggio esterno delle sigarette elettroniche e dei contenitori di liquido di ricarica;
- i) includano un elenco di tutti gli ingredienti contenuti nel prodotto in ordine decrescente di peso e un'indicazione del contenuto di nicotina del prodotto e della quantità rilasciata per dose, il numero del lotto e una raccomandazione che inviti a tenere il prodotto fuori dalla portata dei bambini;

(...)).

7 L'articolo 23 della direttiva 2014/40, intitolato «Cooperazione e applicazione, anche con meccanismi sanzionatori», ai paragrafi 2 e 3 prevede 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».

Regolamento (UE) 2019/1020

8 L'articolo 2 del regolamento (UE) 2019/1020 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), intitolato «Ambito di applicazione», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«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».

9 L'allegato I del regolamento 2019/1020, intitolato «Elenco della normativa di armonizzazione dell'Unione», elenca gli atti dell'Unione che rientrano nell'ambito di applicazione della normativa di armonizzazione dell'Unione di cui all'articolo 2 di tale regolamento. Tra tali atti figura, al punto 55 di detto allegato, la direttiva 2014/40.

Diritto dei Paesi Bassi

10 La direttiva 2014/40 è stata recepita nell'ordinamento giuridico olandese dalla Tabaks – en rookwarenwet (legge sui prodotti del tabacco e sui prodotti da fumo), del 10 marzo 1988 (Stb. 1988, n. 342; in prosieguo: la «legge sui prodotti del tabacco»), dal Tabaks – en rookwarenbesluit (decreto sui prodotti del tabacco e sui prodotti da fumo), del 14 ottobre 2015 (Stb. 2015, n. 398), e dal Tabaks – en rookwarenregeling (regolamento ministeriale relativo ai prodotti del tabacco e ai prodotti da fumo), del 10 maggio 2016 (Stb. 2016, n. 25446).

11 Dall'articolo 1, paragrafo 1, della legge sui prodotti del tabacco risulta che l'«immissione sul mercato» consiste nel mettere determinati prodotti a disposizione dei consumatori. La nozione di «importatore di prodotti del tabacco e di prodotti correlati» è definita, nel diritto olandese, come indicante il proprietario o una persona avente il diritto di disporre dei prodotti del tabacco o dei prodotti correlati introdotti nei Paesi Bassi.

12 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della legge sui prodotti del tabacco, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), di tale legge, dell'articolo 3.3 del decreto relativo ai prodotti del tabacco e ai prodotti da fumo e dell'articolo 3.10, paragrafo 1, del regolamento ministeriale relativo ai prodotti del tabacco e ai prodotti da fumo, è vietato immettere sul mercato confezioni unitarie che non indichino il contenuto di nicotina dei contenitori di liquido di ricarica. In caso di violazione di tale divieto, il Ministro può infliggere una sanzione amministrativa, conformemente all'articolo 11b, paragrafo 1, di detta legge.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

13 Un ispettore della Nederlandse Voedsel – en Warenautoriteit (autorità olandese per il controllo degli alimenti e dei prodotti di consumo, Paesi Bassi) ha prelevato campioni da cinque contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche che aveva acquistato sui siti Internet di diversi rivenditori. A seguito di questo campionamento, detto ispettore ha constatato che il contenuto di nicotina di tali contenitori di liquido di ricarica era inferiore a quello indicato sulla confezione unitaria di detti contenitori.

14 I rivenditori avevano ottenuto i contenitori di liquido di ricarica controllati da due distributori differenti. Tali distributori avevano essi stessi acquistato questi contenitori di liquido di ricarica, prima di introdurli nei Paesi Bassi, presso un fabbricante stabilito in Francia, un importatore stabilito in Irlanda e un importatore stabilito in Ungheria.

15 Con decisioni del 18 e del 25 ottobre 2019, il Segretario di Stato ha inflitto ai suddetti distributori cinque sanzioni amministrative, per ciascuna di esse pari a EUR 450, per aver immesso sul mercato contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche la cui confezione unitaria menziona un contenuto di nicotina inesatto.

16 Gli stessi distributori hanno proposto ricorso avverso tali sanzioni dinanzi al rechtbank Rotterdam (Tribunale di Rotterdam, Paesi Bassi). Con sentenza del 7 aprile 2021, tale tribunale ha dichiarato i loro ricorsi fondati e ha annullato dette ammende per il motivo che i distributori di cui trattasi non avevano messo i contenitori di liquido di ricarica in questione a disposizione dei consumatori, cosicché tali distributori non li avevano «immessi sul mercato», ai sensi della normativa applicabile.

17 Il Segretario di Stato ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi al College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi), giudice del rinvio.

18 In primo luogo, tale giudice afferma di aver precedentemente dichiarato, in una sentenza del 9 settembre 2022 (ECLI:NL:CBB:2022:510), che la direttiva 2014/40 non autorizza l'immissione sul mercato di un prodotto del tabacco il cui contenuto di nicotina non è indicato sulla confezione. Detto giudice aggiunge che l'amministrazione non dispone di alcun margine discrezionale al riguardo e non può tener conto dei rischi per la salute pubblica in caso di discrepanza tra il contenuto di nicotina nel contenitore di liquido di ricarica e l'indicazione dello stesso sulla confezione unitaria di tale contenitore.

19 Tuttavia, esso sottolinea che tale precedente riguardava un rivenditore che aveva messo in vendita contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche per consumatori sul proprio sito Internet. Vi era quindi «immissione sul mercato», ai sensi della normativa nazionale applicabile, e il rivenditore poteva essere considerato un contravventore.

20 Per contro, il procedimento principale metterebbe in discussione la fornitura di contenitori di liquido di ricarica da parte di un «importatore», ai sensi di tale normativa, vale a dire il proprietario o una persona avente il diritto di disporre dei prodotti del tabacco o dei prodotti correlati introdotti nei Paesi Bassi, non ai consumatori, bensì ad una rivendita. Sussisterebbe pertanto, in tale ipotesi, un'incertezza quanto all'interpretazione della nozione di «immissione sul mercato», la quale condiziona l'obbligo degli Stati membri, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, di garantire che i prodotti del tabacco e i prodotti correlati non conformi a tale direttiva non siano immessi sul mercato.

21 In secondo luogo, il giudice del rinvio osserva che il Segretario di Stato ha inflitto sanzioni amministrative di natura penale ai distributori interessati. Ne conseguirebbe che l'articolo 48, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali e, pertanto, il principio *nulla poena sine culpa* (nessuna pena senza colpa) sarebbero applicabili. Orbene, tale principio richiederebbe una colpevolezza e quindi una responsabilità nella commissione del reato di cui trattasi. Si porrebbe pertanto la questione se tali distributori siano responsabili di aver immesso sul mercato contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche la cui confezione unitaria contiene un'indicazione inesatta del loro contenuto di nicotina, in particolare a causa del carattere eventualmente eccessivo dell'onere che potrebbe rappresentare per detti distributori il ricorso a un campionamento dei prodotti in questione.

22 In tali circostanze, il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 23, paragrafo 2, [della direttiva 2014/40], in combinato disposto con l'articolo 2, punto 40, e l'articolo 20, paragrafo 4, lettera b), sub i, di [tale direttiva,] debba essere interpretato nel senso che l'obbligo per gli Stati membri di assicurare che non siano immessi sul mercato contenitori di liquido di ricarica, le cui confezioni unitarie non contengono un'indicazione corretta del contenuto di nicotina, si riferisce non soltanto alla vendita di detti contenitori di liquido di ricarica presso o ad opera di una rivendita, ma anche alla fornitura dei medesimi a una rivendita.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se in una situazione come quella in esame, in cui è stata inflitta una sanzione amministrativa, un operatore economico, che abbia acquistato contenitori di liquido di ricarica da un fabbricante o da un importatore ai sensi della direttiva 2014/40, possa essere considerato responsabile per questo e possa dunque essergli imputata l'immissione sul mercato di contenitori di liquido di ricarica le cui confezioni unitarie contengono un'indicazione errata del contenuto di nicotina, sebbene il contenuto di nicotina indicato sulla confezione unitaria coincida con il contenuto di nicotina di quel contenitore di ricarica indicato nella notifica di cui all'articolo 20, paragrafo 2, di [tale direttiva]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

23 Con la sua prima questione, 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, e con l'articolo 20, paragrafo 4, lettera b), i), di tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che l'obbligo imposto agli Stati membri di provvedere affinché i contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche le cui confezioni unitarie contengono un'indicazione inesatta del loro contenuto di nicotina non siano immessi sul mercato è circoscritto alla fase della fornitura di tali contenitori di liquido di ricarica da parte di un rivenditore al consumatore.

Sulla ricevibilità

24 Nelle loro osservazioni scritte, i due distributori di cui trattasi nel procedimento principale ritengono che la prima questione sia irricevibile in quanto non corrisponderebbe al punto sul quale il giudice del rinvio sarebbe chiamato a

pronunciarsi nel procedimento principale. Infatti, le autorità olandesi non avrebbero previsto la possibilità di imporre a un distributore una sanzione amministrativa nell'ipotesi in cui il liquido presente in un contenitore di liquido di ricarica per sigarette elettroniche abbia un contenuto di nicotina inferiore a quello indicato sulla confezione e tale contenitore di liquido di ricarica sia trovato presso un rivenditore.

25 In proposito, occorre ricordare che, per giurisprudenza costante, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolarità del caso, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria decisione, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, allorché le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v., in tal senso, sentenze del 16 dicembre 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, punto 15; dell'8 novembre 1990, Gmurzynska-Bscher, C-231/89, EU:C:1990:386, punti 19 e 20, nonché del 15 luglio 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, punto 54).

26 Il diniego della Corte di statuire su una questione pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile solo quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenze del 15 dicembre 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punto 61, e del 15 luglio 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, punto 55).

27 Orbene, con la sua prima questione, il giudice del rinvio cerca proprio di ottenere l'interpretazione della nozione di «immissione sul mercato», di cui all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, al fine di stabilire se sia possibile condannare un distributore di contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche per il motivo che quest'ultimo ha venduto, ad un rivenditore e non a un consumatore, un prodotto non conforme ad uno degli obblighi di tale direttiva.

28 Pertanto, si deve ritenere che la prima questione sia ricevibile.

Nel merito

29 Interrogata recentemente sull'interpretazione della nozione di «immissione sul mercato», contenuta nell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria), la Corte ha dichiarato che l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 40, di quest'ultima, deve essere interpretato nel senso che l'obbligo imposto agli Stati membri di vigilare affinché non siano immessi sul mercato prodotti del tabacco la cui etichettatura della confezione unitaria violi le prescrizioni relative alla presentazione di tali prodotti non è circoscritto alla fase della loro fornitura da parte di un rivenditore al consumatore (sentenza del 15 maggio 2025, Bundesminister für Gesundheit, C-717/23, EU:C:2025:351, punto 52).

30 Orbene, l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40 ha una portata trasversale in quanto mira a che i prodotti del tabacco e i prodotti correlati non conformi a una qualsiasi delle disposizioni di tale direttiva non siano immessi sul mercato (v., in tal senso, sentenza del 15 maggio 2025, Bundesminister für Gesundheit, C-717/23, EU:C:2025:351, punto 39).

31 Infatti, per garantire l'efficacia di tale disposizione, l'articolo 23, paragrafo 3, di detta direttiva impone agli Stati membri di determinare il regime delle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali di attuazione di detta direttiva e di adottare tutti i provvedimenti necessari per garantirne l'applicazione. L'attuazione di tale regime sanzionatorio riguarda tutte le disposizioni della direttiva 2014/40, indipendentemente dalla fase della catena di approvvigionamento alla quale esse si applicano, e non è quindi circoscritta allo stadio della fornitura di prodotti del tabacco non conformi da parte di un rivenditore ai consumatori (sentenza del 15 maggio 2025, Bundesminister für Gesundheit, C-717/23, EU:C:2025:351, punto 40).

32 Tale interpretazione, secondo la quale l'obbligo imposto agli Stati membri si impone in qualsiasi fase della catena di fornitura, senza limitarsi a quella della fornitura di prodotti del tabacco da parte di un rivenditore ai consumatori, è altresì corroborata dal contesto normativo più ampio in cui si inserisce la direttiva 2014/40, in particolare il regolamento 2019/1020, il quale si applica, conformemente all'articolo 2 e al punto 55 dell'allegato I di tale regolamento, ai prodotti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/40 (v., in tal senso, sentenza del 15 maggio 2025, Bundesminister für Gesundheit, C-717/23, EU:C:2025:351, punti da 42 a 46).

33 Inoltre, al fine di conseguire l'obiettivo di garantire un livello elevato di protezione della salute e dei consumatori enunciato all'articolo 1 di tale direttiva, letto alla luce dei considerando 8 e 59 di detta direttiva, tale obbligo di controllo presuppone l'esercizio di una sorveglianza nelle varie fasi della catena di approvvigionamento, assicurando che, per ogni operazione che comporta che il prodotto sia infine messo a disposizione dei consumatori, gli Stati membri garantiscano il rispetto delle prescrizioni della medesima direttiva (sentenza del 15 maggio 2025, Bundesminister für Gesundheit, C-717/23, EU:C:2025:351, punto 51).

34 Il fatto che il procedimento principale riguardi la vendita di contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche non è tale da modificare l'interpretazione dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40 enunciata al punto 29 della presente sentenza. Al contrario, l'articolo 20 di tale direttiva, dedicato esclusivamente alle sigarette elettroniche,

insiste espressamente, al paragrafo 1, sull'obbligo degli Stati membri di assicurare «che le sigarette elettroniche e i contenitori di liquido di ricarica siano immessi sul mercato solo se conformi a[IIa] [detta] direttiva e a ogni altra disposizione legislativa pertinente dell'Unione».

35 Alla luce delle motivazioni sopra esposte, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 40, e con l'articolo 20, paragrafo 4, lettera b), i), della stessa, deve essere interpretato nel senso che l'obbligo imposto agli Stati membri di assicurare che i contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche le cui confezioni unitarie contengono un'indicazione inesatta del loro contenuto di nicotina non siano immessi sul mercato non è circoscritto alla fase della fornitura di tali contenitori di liquido di ricarica da parte di un rivenditore al consumatore.

Sulla seconda questione

36 In via preliminare, si deve osservare che, come formulata dal giudice del rinvio, la seconda questione non riguarda alcuna disposizione del diritto dell'Unione.

37 Ciò detto, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva, la Corte può essere condotta a prendere in considerazione norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nella formulazione della sua questione [v., in tal senso, sentenze del 20 marzo 1986, Tissier, 35/85, EU:C:1986:143, punto 9, e del 4 ottobre 2024, Confédération paysanne (Meloni e pomodori del Sahara occidentale), C-399/22, EU:C:2024:839, punto 40].

38 Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che le sanzioni oggetto del procedimento principale rientrano nel regime sanzionatorio che gli Stati membri sono tenuti ad adottare sulla base dell'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40.

39 In tali circostanze, occorre considerare che, con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che prevede una sanzione amministrativa di natura penale per sanzionare un operatore economico che ha immesso sul mercato contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche le cui confezioni unitarie contengono indicazioni inesatte sul contenuto di nicotina, sebbene tali indicazioni corrispondano a quelle della notifica effettuata, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, di tale direttiva, dal «fabbricante» o dall'«importatore» dal quale tale operatore ha acquistato detti contenitori.

40 Dalla formulazione dell'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 risulta, in primo luogo, che gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali di attuazione di tale direttiva, in secondo luogo, che tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive e, in terzo luogo, che qualsiasi sanzione amministrativa pecuniaria che può essere inflitta a seguito di una violazione intenzionale può essere tale da neutralizzare il vantaggio finanziario ottenuto grazie a tale violazione.

41 Oltre a quest'ultima precisazione, che subordina la possibilità di neutralizzare il vantaggio finanziario ottenuto grazie ad una violazione del carattere intenzionale di quest'ultimo, la direttiva 2014/40 non contiene quindi norme relative all'istituzione del regime sanzionatorio applicabile diverse da quella che esige il carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo di tali sanzioni. Dalla formulazione dell'articolo 23, paragrafo 3, di tale direttiva si può quindi dedurre che, nel rispetto di tale requisito, gli Stati membri conservano la loro autonomia nella determinazione di tale regime.

42 Infatti, 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 tuttavia sono tenuti ad esercitare questa competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali, e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità (sentenze del 9 febbraio 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 23; del 22 marzo 2017, Euro-Team e Spirál-Gép, C-497/15 e C-498/15, EU:C:2017:229, punto 39, nonché del 21 novembre 2024, Ekostroy, C-61/23, EU:C:2024:974, punto 41).

43 Come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, l'interrogativo sotteso alla seconda questione è quello della compatibilità di un sistema di responsabilità oggettiva con il requisito posto all'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 e, in particolare, con il rispetto del principio di proporzionalità.

44 Orbene, per quanto riguarda tale principio, dalla giurisprudenza della Corte risulta che un siffatto sistema non è, di per sé, incompatibile con il diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 10 luglio 1990, Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, punto 19; del 27 febbraio 1997, Ebony Maritime e Loten Navigation, C-177/95, EU:C:1997:89, punto 36; dell'11 luglio 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, EU:C:2002:440, punto 47, nonché del 9 febbraio 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 47).

45 Infatti, un sistema di responsabilità oggettiva non è sproporzionato se è idoneo a indurre i soggetti interessati a rispettare le disposizioni di un atto dell'Unione e se gli obiettivi perseguiti rivestono un interesse generale tale da giustificare l'introduzione di un siffatto sistema (v., in tal senso, sentenze del 10 luglio 1990, Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, punto 19, e del 9 febbraio 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 48).

46 Nel caso di specie, da un lato, come ricordato al punto 33 della presente sentenza, la direttiva 2014/40 persegue, ai sensi del suo articolo 1, l'obiettivo di garantire un livello elevato di protezione della salute, in particolare dei giovani.



47 Orbene, un siffatto obiettivo rientra nell'interesse generale, ai sensi della giurisprudenza menzionata al punto 45 della presente sentenza (v., in tal senso, sentenze del 6 settembre 2012, *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, punto 49, e del 29 aprile 2015, *Léger*, C-528/13, EU:C:2015:288, punto 57), che può giustificare l'istituzione, da parte degli Stati membri, di un sistema di responsabilità oggettiva. Tale sistema è, del resto, idoneo ad incitare i soggetti interessati a rispettare gli obblighi derivanti dalla direttiva 2014/40.

48 Peraltro, per quanto riguarda la circostanza particolare relativa al fatto che i contenuti di nicotina, all'origine delle sanzioni di cui trattasi nel procedimento principale, sono conformi a quelli notificati dal fabbricante e dagli importatori dei prodotti controversi sulla base dell'articolo 20, paragrafo 2, di detta direttiva, occorre constatare che tale notifica mira, conformemente al considerando 13 della stessa direttiva, ad agevolare il compito di regolamentazione degli Stati membri e della Commissione, e non a consentire agli operatori economici che intervengono a valle di sottrarsi alla loro responsabilità.

49 Dall'altro lato, tali sanzioni non sembrano idonee a neutralizzare il vantaggio economico ottenuto grazie alla violazione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. In un'ipotesi del genere, dette sanzioni non richiederebbero la prova di un elemento intenzionale sul fondamento dell'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40.

50 In tali circostanze, gli Stati membri possono quindi adottare una normativa nazionale che prevede una sanzione amministrativa di natura penale per sanzionare un operatore economico che ha immesso sul mercato contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche le cui confezioni unitarie contengono indicazioni inesatte sul contenuto di nicotina, sebbene tali indicazioni corrispondano a quelle della notifica effettuata, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, dal «fabbricante» o dall'«importatore» dal quale tale operatore ha acquistato detti contenitori.

51 Ciò premesso, se il principio di proporzionalità si impone agli Stati membri in sede di determinazione degli elementi costitutivi di un'infrazione, ciò vale anche quando si tratta di valutare gli elementi pertinenti per determinare l'importo dell'ammenda (v., in tal senso, sentenze del 9 febbraio 2012, *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 54; del 22 marzo 2017, *Euro-Team e Spirál-Gép*, C-497/15 e C-498/15, EU:C:2017:229, punto 43, nonché del 21 novembre 2024, *Ekostroy*, C-61/23, EU:C:2024:974, punto 46).

52 Ciò implica che le circostanze individuali del caso di specie siano prese in considerazione per la determinazione dell'importo dell'ammenda (v., in tal senso, sentenze del 4 ottobre 2018, *Link Logistik N&N*, C-384/17, EU:C:2018:810, punto 45, nonché del 21 novembre 2024, *Ekostroy*, C-61/23, EU:C:2024:974, punto 47). Per questo motivo, l'applicazione di una sanzione di importo forfettario per qualsiasi violazione di determinati obblighi previsti dalla normativa nazionale, senza graduazione dell'importo di tale ammenda in funzione della gravità dell'infrazione, può apparire sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti dalla normativa dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 9 febbraio 2012, *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 41, nonché del 22 marzo 2017, *Euro-Team e Spirál-Gép*, C-497/15 e C-498/15, EU:C:2017:229, punto 50).

53 Nel caso di specie, fatte salve le valutazioni che rientrano nella competenza del giudice del rinvio, la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale non sembra consentire un'individualizzazione di dette sanzioni. Infatti, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale e dalle osservazioni presentate alla Corte risulta che l'importo delle ammende inflitte ai due distributori in questione sarebbe indipendente dalle circostanze individuali del caso di specie e, in particolare, dal fatto che l'indicazione del contenuto di nicotina loro contestata è superiore a quello effettivamente contenuto nei contenitori di liquido di ricarica immessi sul mercato.

54 Ne consegue che l'applicazione di una sanzione pecuniaria di importo forfettario per qualsivoglia violazione di taluni obblighi previsti dalla legge nazionale in applicazione della direttiva 2014/40, senza graduazione dell'importo di tale sanzione pecuniaria in funzione della gravità dell'illecito, come sembra prevedere il regime sanzionatorio di cui trattasi nel procedimento principale, è sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito dalla direttiva 2014/40, ossia quello di garantire un livello elevato di protezione della salute, in particolare dei giovani (v., per analogia, sentenze del 22 marzo 2017, *Euro-Team e Spirál-Gép*, C-497/15 e C-498/15, EU:C:2017:229, punti da 62 a 64 e 66, nonché del 21 novembre 2024, *Ekostroy*, C-61/23, EU:C:2024:974, punto 53).

55 Alla luce delle motivazioni sopra esposte, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che prevede una sanzione amministrativa di natura penale per sanzionare un operatore economico che ha immesso sul mercato contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche le cui confezioni unitarie contengono indicazioni inesatte sul contenuto di nicotina, sebbene tali indicazioni corrispondano a quelle della notifica effettuata, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, di tale direttiva, dal «fabbricante» o dall'«importatore» dal quale tale operatore ha acquistato detti contenitori, qualora l'importo di tale sanzione non possa essere modulato in funzione della gravità dell'infrazione tenendo conto delle circostanze individuali del caso di specie.

Sulle spese

56 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni

alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

1) 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 l'articolo 2, punto 40, e con l'articolo 20, paragrafo 4, lettera b), i), di tale direttiva,

deve essere interpretato nel senso che:

l'obbligo imposto agli Stati membri di assicurare che i contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche le cui confezioni unitarie contengono un'indicazione inesatta del loro contenuto di nicotina non siano immessi sul mercato non è circoscritto alla fase della fornitura di tali contenitori di liquido di ricarica da parte di un rivenditore al consumatore.

2) L'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40

deve essere interpretato nel senso che:

esso osta a una normativa nazionale che prevede una sanzione amministrativa di natura penale per sanzionare un operatore economico che ha immesso sul mercato contenitori di liquido di ricarica per sigarette elettroniche le cui confezioni unitarie contengono indicazioni inesatte sul contenuto di nicotina, sebbene tali indicazioni corrispondano a quelle della notifica effettuata, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, di tale direttiva, dal «fabbricante» o dall'«importatore» dal quale tale operatore ha acquistato detti contenitori, qualora l'importo di tale sanzione non possa essere modulato in funzione della gravità dell'infrazione tenendo conto delle circostanze individuali del caso di specie.

(Omissis)