

Revoca di talune esenzioni per i prodotti del tabacco riscaldato

Corte di giustizia UE, Sez. II 18 dicembre 2025, in causa C-731/23 P - Jürimäe, pres. ed est.; Emiliou, avv. gen. - Nicoventures Trading Limited ed a. c. Commissione europea ed a.

Produzione, commercio e consumo – Sanità pubblica – Prodotti del tabacco riscaldato – Revoca di talune esenzioni – Direttiva delegata (UE) 2022/2100 – Ricorso di annullamento – Legittimazione ad agire – Articolo 263, quarto comma, TFUE – Condizione secondo cui il ricorrente deve essere individualmente interessato dall'atto impugnato – Cerchia ristretta di operatori economici – Obblighi di dichiarazione e notifica – Autorizzazione alla commercializzazione.

(Omissis)

Sentenza

1 Con la loro impugnazione, la Nicoventures Trading Limited, la British American Tobacco (Germany) GmbH, la British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia), la British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o., la British American Tobacco España SA e la P.J. Carroll & Company Limited chiedono l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 20 settembre 2023, Nicoventures Trading e a./Commissione (T-706/22; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata», EU:T:2023:579), con la quale quest'ultimo ha respinto in quanto irricevibile il loro ricorso di annullamento della direttiva delegata (UE) 2022/2100 della Commissione, del 29 giugno 2022, che modifica la direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la revoca di talune esenzioni per i prodotti del tabacco riscaldato (GU 2022, L 283, pag. 4; in prosieguo: la «direttiva delegata»).

Contesto normativo

Direttiva 2014/40/UE

2 La 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), definisce le norme per l'immissione sul mercato dei prodotti del tabacco.

3 Ai sensi dell'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Definizioni»:

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

(...)

18) “ingrediente”: il tabacco, un additivo e qualunque sostanza o elemento presente in un prodotto finito del tabacco o in prodotti correlati, compresi cartina, filtro, inchiostro, capsule e agenti collanti;

(...)

25) “aroma caratterizzante”: un odore o un gusto chiaramente distinguibile, diverso da uno di tabacco, dovuto a un additivo o una combinazione di additivi, ivi compresi, ma non soltanto, frutta, spezie, erbe, alcool, caramelle, mentolo o vaniglia, che è percepibile prima o durante il consumo del prodotto del tabacco;

(...)

28) “mutamento sostanziale della situazione”: un aumento minimo del 10% del volume delle vendite per una data categoria di prodotti in almeno cinque Stati membri, registrato sulla base dei dati delle vendite trasmessi a norma dell'articolo 5, paragrafo 6, oppure un aumento minimo di cinque punti percentuali della diffusione dell'uso nel gruppo di consumatori di età inferiore ai 25 anni in almeno cinque Stati membri per rispettiva categoria di prodotto, registrato sulla base dell'indagine speciale Eurobarometro 385 del maggio 2012 o di analoghi studi di diffusione; in ogni caso, si considera che non vi è un mutamento sostanziale della situazione se il volume delle vendite della categoria di prodotti al dettaglio non supera il 2,5% delle vendite totali di prodotti del tabacco a livello dell'Unione [europea];

(...)».

4 L'articolo 5 di detta direttiva, intitolato «Segnalazione degli ingredienti e delle emissioni», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri dispongono che i fabbricanti e gli importatori dei prodotti del tabacco presentino alle autorità competenti le informazioni seguenti, suddivise per marca e tipo:

a) un elenco, con le relative quantità, di tutti gli ingredienti utilizzati nella lavorazione dei prodotti del tabacco, in ordine decrescente di peso di ogni ingrediente incluso nei prodotti del tabacco;

(...)

Per un prodotto del tabacco nuovo o modificato le informazioni prescritte a norma del presente articolo sono presentate prima dell'immissione sul mercato di tale prodotto.

(...)

6. Gli Stati membri dispongono che i fabbricanti e gli importatori presentino gli studi interni ed esterni a loro disposizione sulle ricerche di mercato e sulle preferenze dei vari gruppi di consumatori, compresi i giovani e gli attuali fumatori, riguardo agli ingredienti e alle emissioni, nonché sintesi di eventuali indagini di mercato da essi svolte per lanciare nuovi prodotti. Gli Stati membri prescrivono inoltre ai fabbricanti e agli importatori di segnalare i loro volumi annui di vendita per marca e tipo, espresso in numero di sigarette/sigari/sigaretti o in chilogrammi, e per Stato membro, su base annuale a decorrere dal 1º gennaio 2015. Gli Stati membri forniscono qualsiasi altro dato sul volume delle vendite di cui dispongano.

7. Tutti i dati e tutte le informazioni forniti agli Stati membri e dagli Stati membri a norma del presente articolo e dell'articolo 6 sono in formato elettronico. Gli Stati membri memorizzano i dati elettronicamente e provvedono a che la Commissione e gli altri Stati membri abbiano accesso a tali dati ai fini dell'applicazione della presente direttiva. (...».

5. Ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2014/40, intitolato «Regolamentazione degli ingredienti»:

«1. Gli Stati membri vietano l'immissione sul mercato dei prodotti del tabacco con un aroma caratterizzante.

(...)

7. Gli Stati membri vietano l'immissione sul mercato dei prodotti del tabacco contenenti aromi in qualsiasi dei loro elementi quali i filtri, le cartine, le confezioni, le capsule o le caratteristiche tecniche che consentono di modificare l'odore o il gusto dei prodotti del tabacco interessati o la loro intensità di fumo. I filtri, le cartine e le capsule non devono contenere tabacco o nicotina.

(...)

12. I prodotti del tabacco diversi dalle sigarette e dal tabacco da arrotolare sono esonerati dai divieti di cui ai paragrafi 1 e 7. La Commissione adotta atti delegati conformemente all'articolo 27 per revocare tale esenzione per una particolare categoria di prodotto qualora intervenga un mutamento sostanziale della situazione, attestato da una relazione della Commissione.

(...».

6. L'articolo 9 di tale direttiva riguarda le avvertenze generali e i messaggi informativi che devono comparire sulle confezioni unitarie e sugli imballaggi esterni dei prodotti del tabacco da fumo. L'articolo 10 di detta direttiva precisa, a sua volta, gli obblighi riguardanti le avvertenze relative alla salute che devono essere menzionate su ogni confezione unitaria o su ogni imballaggio esterno di tali prodotti.

7. Ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2014/40, intitolato «Etichettatura dei prodotti del tabacco da fumo diverso dalle sigarette, dal tabacco da arrotolare e dal tabacco per pipa ad acqua»:

«1. Gli Stati membri possono esentare i prodotti del tabacco da fumo diverso dalle sigarette, dal tabacco da arrotolare e dal tabacco per pipa ad acqua dall'obbligo di recare il messaggio informativo stabilito all'articolo 9, paragrafo 2, e le avvertenze combinate relative alla salute stabilite all'articolo 10. (...)

(...)

6. La Commissione adotta atti delegati conformemente all'articolo 27 per revocare la possibilità di concedere esenzioni per qualsiasi delle categorie dei prodotti di cui al paragrafo 1, qualora intervenga un mutamento sostanziale della situazione, attestato da una relazione della Commissione, per la categoria di prodotto in questione».

8. L'articolo 19 di tale direttiva, intitolato «Notifica dei prodotti del tabacco di nuova generazione», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri dispongono che i fabbricanti e gli importatori dei prodotti del tabacco di nuova generazione effettuino una notifica alle autorità competenti degli Stati membri di ogni prodotto di tale tipo che intendano immettere su[i] mercat[i] nazional[i] interessati. La notifica è presentata elettronicamente sei mesi prima della prevista immissione sul mercato ed è corredata di una descrizione dettagliata del prodotto del tabacco di nuova generazione e delle istruzioni per l'uso e informazioni sugli ingredienti e sulle emissioni prescritte a norma dell'articolo 5. (...)

2. (...) Gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione tutte le informazioni ricevute in virtù del presente articolo.

3. Gli Stati membri possono introdurre un sistema di autorizzazione dei prodotti del tabacco di nuova generazione.

(...)

(...».

Direttiva delegata

9. L'articolo 1 della direttiva delegata dispone quanto segue:

«La direttiva [2014/40] è così modificata:

1) all'articolo 7, il paragrafo 12 è sostituito dal seguente:

“12. I prodotti del tabacco diversi dalle sigarette, dal tabacco da arrotolare e dai prodotti del tabacco riscaldato sono esonerati dai divieti di cui ai paragrafi 1 e 7. La Commissione adotta atti delegati conformemente all'articolo 27 per revocare tale esenzione per una particolare categoria di prodotto qualora intervenga un mutamento sostanziale della situazione, attestato da una relazione della Commissione.

Ai fini del primo comma, per 'prodotto del tabacco riscaldato' si intende un prodotto del tabacco di nuova generazione

che è riscaldato per produrre un'emissione contenente nicotina e altre sostanze chimiche, che viene poi inalata dall'utilizzatore o dagli utilizzatori e che, a seconda delle caratteristiche, è un prodotto del tabacco non da fumo o un prodotto del tabacco da fumo”.

2) L'articolo 11 è così modificato:

a) la rubrica è sostituita dalla seguente:

“Articolo 11

‘Etichettatura dei prodotti del tabacco da fumo diverso dalle sigarette, dal tabacco da arrotolare, dal tabacco per pipa ad acqua e dai prodotti del tabacco riscaldato’’;

b) al paragrafo 1, il primo comma è sostituito dal seguente:

“Gli Stati membri possono esentare i prodotti del tabacco da fumo diverso dalle sigarette, dal tabacco da arrotolare, dal tabacco per pipa ad acqua e dai prodotti del tabacco riscaldato come definiti all'articolo 7, paragrafo 12, secondo comma, dall'obbligo di recare il messaggio informativo stabilito all'articolo 9, paragrafo 2, e le avvertenze combinate relative alla salute stabilite all'articolo 10. In tal caso, oltre all'avvertenza generale prevista all'articolo 9, paragrafo 1, ciascuna confezione unitaria e l'eventuale imballaggio esterno di tali prodotti recano una delle avvertenze testuali elencate nell'allegato I. L'avvertenza generale di cui all'articolo 9, paragrafo 1, comprende un riferimento ai servizi di disassuefazione dal fumo di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera b)”».

Fatti

10 I fatti all'origine della controversia sono esposti ai punti da 2 a 6 dell'ordinanza impugnata. Ai fini della presente impugnazione, essi possono essere riassunti come segue.

11 Il gruppo British American Tobacco (in prosieguo: il «gruppo BAT»), al quale appartengono le ricorrenti, fabbrica e commercializza prodotti del tabacco, tra cui prodotti del tabacco riscaldato. Una delle ricorrenti, la Nicoventures Trading, è stata costituita nel 2011 in seno al gruppo BAT per concentrarsi esclusivamente sullo sviluppo e sulla commercializzazione di prodotti innovativi non combustibili, tra i quali figurano i prodotti del tabacco riscaldato. La Nicoventures Trading vende i prodotti del tabacco riscaldato del gruppo BAT ad altre società del gruppo, tra le quali figurano le altre ricorrenti. Queste ultime assicurano o intendono assicurare la distribuzione dei prodotti della Nicoventures Trading sui mercati di quattordici Stati membri.

12 Il 15 giugno 2022 la Commissione ha pubblicato, conformemente alla direttiva 2014/40, una relazione che attestava un cambiamento significativo della situazione per i prodotti del tabacco riscaldato.

13 A seguito di tale relazione, la Commissione, sulla base dell'articolo 7, paragrafo 12, e dell'articolo 11, paragrafo 6, della direttiva 2014/40, ha adottato la direttiva delegata. A partire dal 23 ottobre 2023, data in cui gli Stati membri dovevano applicare le misure necessarie per conformarsi alla direttiva delegata, i prodotti del tabacco riscaldato non sono più esenti dai divieti relativi agli aromi di cui all'articolo 7, paragrafi 1 e 7, della direttiva 2014/40. Inoltre, a decorrere dalla stessa data, i prodotti del tabacco riscaldato da fumo non vietati sono soggetti ai medesimi obblighi di etichettatura sulle confezioni degli altri prodotti del tabacco da fumo non esenti.

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

14 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 16 novembre 2022, le ricorrenti hanno proposto un ricorso di annullamento della direttiva delegata.

15 Ritenendo che le ricorrenti non fossero né direttamente né individualmente interessate, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, dalla direttiva delegata, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità il 17 gennaio 2023.

16 Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha accolto tale eccezione di irricevibilità e ha respinto il ricorso in quanto irricevibile.

17 Il Tribunale ha constatato, anzitutto, ai punti 13 e 14 di tale ordinanza, che la direttiva delegata è un atto regolamentare, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, il quale, all'articolo 2, prevede misure di esecuzione, vale a dire misure di recepimento la cui adozione spetta agli Stati membri. Il Tribunale ne ha dedotto che il ricorso di annullamento non rientrava nella terza ipotesi di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, ossia quella secondo cui chiunque può proporre un ricorso contro gli atti regolamentari che lo riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione. Esso ha altresì constatato che, poiché le ricorrenti non erano le destinatarie della direttiva delegata, il ricorso di annullamento non poteva rientrare nella prima ipotesi prevista da tale disposizione, secondo la quale chiunque può proporre un ricorso contro gli atti di cui è destinatario. Di conseguenza, il Tribunale ha ritenuto che occorresse esaminare se le ricorrenti rientrassero nella seconda ipotesi prevista da detta disposizione, vale a dire se esse siano direttamente e individualmente interessate dalla direttiva delegata.

18 Per quanto riguarda la condizione secondo cui il ricorrente deve essere direttamente interessato dall'atto impugnato, il Tribunale ha constatato, ai punti 24, 26 e 28 dell'ordinanza impugnata, dopo aver ricordato la giurisprudenza pertinente

della Corte, che gli operatori che, come le ricorrenti, commercializzano o intendono commercializzare prodotti del tabacco riscaldato contenenti un aroma caratterizzante sono interessati nella loro situazione giuridica dalla direttiva delegata, in quanto, a seguito dell'adozione di quest'ultima, tale commercializzazione diventerà illecita. Detti operatori avranno inoltre l'obbligo di far figurare sulle confezioni dei prodotti del tabacco riscaldato da fumo non vietati le medesime avvertenze relative alla salute che devono figurare sulle confezioni di alcuni altri prodotti del tabacco da fumo.

19 Le ricorrenti sarebbero quindi soggette al divieto di commercializzare prodotti del tabacco riscaldato contenenti un aroma caratterizzante e ad obblighi derivanti direttamente dalla direttiva delegata, indipendentemente dal fatto che tale direttiva comporti misure di esecuzione, vale a dire misure di recepimento che spetta agli Stati membri adottare. Infatti, nel caso di specie, le misure di recepimento previste da detta direttiva sarebbero necessarie solo ai fini della piena applicazione di tali divieti e obblighi negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, senza che questi ultimi dispongano di un potere discrezionale autonomo, giacché la direttiva delegata non lascia alcun margine di discrezionalità agli Stati membri in merito a tali divieti e obblighi.

20 Pertanto, il Tribunale ha dichiarato che le ricorrenti dovevano essere considerate direttamente interessate da tale direttiva e che nessuno degli argomenti dedotti dalla Commissione poteva mettere in discussione tali valutazioni.

21 Per quanto riguarda la condizione secondo cui la parte ricorrente deve essere individualmente interessata dall'atto impugnato, il Tribunale ha anzitutto ricordato, al punto 36 dell'ordinanza impugnata, basandosi, in particolare, sulla sentenza del 15 luglio 1963, Plaumann /Commissione (25/62, EU:C:1963:17), che gli atti di portata generale possono riguardare individualmente talune persone fisiche o giuridiche, assumendo quindi carattere decisionale nei loro confronti, qualora, in particolare, tali atti le interessino a causa di determinate qualità che le contraddistinguono o di una situazione di fatto che le caratterizza rispetto a qualsiasi altra persona e che, di conseguenza, le individualizza in modo analogo a quello di un destinatario.

22 Facendo riferimento al punto 18 della sentenza del 18 maggio 1994, Codorniu/Consiglio (C-309/89, EU:C:1994:197), il Tribunale ha precisato, al punto 37 dell'ordinanza impugnata, che la portata generale e, di conseguenza, la natura normativa di un atto non sono poste in discussione dalla possibilità di determinare con maggiore o minor precisione il numero o persino l'identità dei soggetti di diritto cui si applica in un dato momento, fintantoché è pacifico che tale applicazione si compie in forza di una situazione oggettiva di diritto o di fatto, definita dall'atto in relazione con la finalità di quest'ultimo.

23 Il Tribunale ha poi esaminato gli argomenti dedotti dalle ricorrenti al fine di dimostrare che esse erano individualmente interessate dalla direttiva delegata.

24 In primo luogo, il Tribunale ha considerato, al punto 45 dell'ordinanza impugnata, che la mera circostanza che gli operatori che hanno effettuato una dichiarazione o una notifica, rispettivamente previsti agli articoli 5 e 19 della direttiva 2014/40, o che detenevano un'autorizzazione, in forza di un sistema istituito ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, di tale direttiva, fossero identificabili al momento dell'adozione della direttiva delegata non può essere sufficiente per dimostrare che essi sono individualmente interessati qualora tale direttiva si applichi in forza di considerazioni generali e astratte. Ad avviso del Tribunale, la Commissione non era tenuta a prendere particolarmente in considerazione la loro situazione al momento dell'adozione di detta direttiva.

25 In secondo luogo, il Tribunale ha respinto, al punto 46 dell'ordinanza impugnata, l'argomento relativo allo scarso numero di imprese interessate dalla direttiva delegata, dato che il numero di persone fisiche o giuridiche interessate da tale atto non è determinante al riguardo.

26 In terzo luogo, al punto 47 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha ammesso che il divieto assoluto di commercializzare prodotti del tabacco riscaldato contenenti aromi caratterizzanti, risultante dalla direttiva delegata, avrà necessariamente l'effetto di mettere in discussione le autorizzazioni relative alla commercializzazione di tali prodotti del tabacco detenute da alcune delle ricorrenti. Esso ha tuttavia ritenuto, ai punti 47 e 49 dell'ordinanza impugnata, che siffatte autorizzazioni, concesse senza esclusività, non possano essere considerate come caratterizzanti e individualizzanti la posizione dei loro titolari nei confronti di tale direttiva come se ne fossero stati i destinatari. Del resto, secondo il Tribunale, dette autorizzazioni non conferiscono ai loro titolari diritti comparabili a quelli di cui godevano i ricorrenti nelle cause che hanno dato luogo alle sentenze del 17 gennaio 1985, Piraiki-Patraiki e a./Commissione (11/82, EU:C:1985:18), del 18 maggio 1994, Codorniu/Consiglio (C-309/89, EU:C:1994:197), del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), nonché del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100).

27 In quarto luogo, il Tribunale ha considerato, al punto 51 dell'ordinanza impugnata, che la circostanza che i fabbricanti e gli importatori di prodotti del tabacco riscaldato contenenti un aroma caratterizzante non si trovino, in relazione alla direttiva delegata, nella stessa situazione delle imprese situate a monte e a valle della catena di produzione e di distribuzione dei prodotti di cui trattasi è irrilevante per quanto concerne la questione se le ricorrenti appartengano ad una cerchia ristretta. Infatti, le ricorrenti, per dimostrare di essere individualmente interessate dalla direttiva delegata, devono dimostrare non già di essere interessate in modo diverso da quello in cui sono interessati altri operatori, ma di essere interessate in ragione di una qualità o di una situazione di fatto che è loro propria e le distingue al pari del destinatario di una decisione.

28 Al punto 52 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha dedotto dall'insieme di tali considerazioni che le autorizzazioni, le dichiarazioni e le notifiche fatte valere delle ricorrenti non consentono di dimostrare che esse siano individualmente interessate dalla direttiva delegata.

29 Ai punti 53 e 54 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale, in risposta all'argomento delle ricorrenti secondo cui tale direttiva lede in modo sostanziale la loro posizione concorrenziale, ha dichiarato, da un lato, che non è sufficiente che alcuni operatori siano economicamente più interessati di altri da un atto di portata generale per essere individualizzati rispetto a questi altri operatori, dal momento che l'applicazione di tale atto avviene in virtù di una situazione oggettivamente determinata. Dall'altro lato, la sola circostanza che una persona fisica o giuridica possa perdere una fonte importante di reddito in ragione di una nuova regolamentazione non dimostrerebbe che essa si trovi in una situazione specifica e non sarebbe sufficiente a dimostrare che tale regolamentazione la riguardi individualmente, poiché detta persona deve fornire la prova di circostanze che consentano di considerare che il pregiudizio asseritamente subito sia tale da individualizzarla rispetto a qualsiasi altro operatore economico interessato come lei da detta regolamentazione.

30 Di conseguenza, il Tribunale ha dichiarato che le ricorrenti non potevano fondatamente sostenere di essere individualmente interessate dalla direttiva delegata e che, pertanto, il ricorso doveva essere respinto in quanto irricevibile.

Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

31 Con la loro impugnazione, le ricorrenti chiedono che la Corte voglia:

- annullare l'ordinanza impugnata;
- qualora la Corte ritenesse che lo stato del procedimento lo consenta, respingere l'eccezione di irricevibilità, dichiarare il ricorso in primo grado ricevibile e rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca nel merito, nonché condannare la Commissione alle spese, comprese quelle sostenute dinanzi al Tribunale.

32 La Commissione chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione e
- condannare le ricorrenti alle spese.

33 Con l'ordinanza del presidente della Corte del 25 aprile 2024, Nicoventures Trading e a./Commissione (C-731/23 P, EU:C:2024:380), la Repubblica francese è stata autorizzata ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. Essa chiede alla Corte di respingere integralmente l'impugnazione e di confermare così l'irricevibilità del ricorso.

Sull'impugnazione

34 A sostegno della loro impugnazione, le ricorrenti deducono un motivo unico vertente su errori di diritto in cui è incorso il Tribunale nell'applicazione, alla loro situazione, della condizione secondo cui la parte ricorrente deve essere individualmente interessata dall'atto impugnato. Tale motivo si articola in due parti distinte, relative ad errori di diritto che viziano, rispettivamente, l'esame degli elementi invocati dalle ricorrenti al fine di dimostrare che esse erano individualmente interessate dalla direttiva delegata e la valutazione del criterio giuridico del «pregiudizio sostanziale arrecato alla posizione sul mercato».

Sulla prima parte del motivo unico

Argomenti delle parti

35 La prima parte del motivo unico verte sui punti da 45 a 52 dell'ordinanza impugnata. Le ricorrenti contestano al Tribunale di essere incorso in un errore di diritto nella valutazione della rilevanza giuridica degli elementi che esse avevano dedotto dinanzi ad esso, nonché dichiarando che tali elementi erano insufficienti per dimostrare che esse erano individualmente interessate dalla direttiva delegata.

36 Il Tribunale sarebbe quindi incorso in un errore di diritto valutando ciascuno di detti elementi separatamente e individualmente ed esaminando se ciascuno di essi fosse, di per sé, sufficiente a dimostrare che le ricorrenti erano individualmente interessate dalla direttiva delegata. Un siffatto approccio non sarebbe conforme alla giurisprudenza che richiederebbe di identificare «la serie di elementi» o «un insieme di elementi di fatto e di diritto» idonei ad individualizzare la parte ricorrente.

37 In primo luogo, contrariamente a quanto avrebbe dichiarato il Tribunale al punto 45 dell'ordinanza impugnata, il fatto che, grazie alle dichiarazioni e alle notifiche di prodotti effettuate ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 5 e dell'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2014/40, le ricorrenti fossero identificabili dalla Commissione al momento dell'adozione della direttiva delegata sarebbe rilevante.

38 Le ricorrenti criticano, in secondo luogo, il punto 46 dell'ordinanza impugnata per il motivo che dalla giurisprudenza recente risulterebbe che l'importanza della posizione sul mercato della parte ricorrente, pur non essendo di per sé sufficiente a dimostrare che essa è individualmente interessata dall'atto impugnato, è nondimeno pertinente in quanto fa parte di un insieme di elementi costitutivi di una situazione particolare che caratterizza tale parte ricorrente. Orbene, ciò si verificherebbe nel caso di specie, tenuto conto dell'importanza della posizione sul mercato dell'Unione del gruppo BAT per quanto riguarda i prodotti del tabacco riscaldato.

39 Inoltre, la conclusione del Tribunale, al punto 51 dell'ordinanza impugnata, secondo cui i fabbricanti dei prodotti del tabacco riscaldato non possono essere distinti dagli altri operatori che intervengono nella catena di produzione e di distribuzione dei prodotti di cui trattasi, non sarebbe fondata in diritto. Il fatto che un atto possa riguardare anche altri operatori non significa che esso non possa riguardare individualmente un operatore che è direttamente interessato in modo significativo.

40 Nel caso di specie, una distinzione tra i diversi operatori che intervengono nella catena di produzione e di distribuzione dei prodotti di cui trattasi sarebbe operata dal sistema di notifica istituito in forza dell'articolo 5 e dell'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2014/40. Tale sistema richiederebbe soltanto che la notifica sia effettuata dal fabbricante o dall'importatore del prodotto in questione e non da un operatore situato a valle o a monte della catena di approvvigionamento. L'esistenza di un altro fabbricante o produttore non potrebbe essere invocata al riguardo per escludere il fatto che le ricorrenti siano individualmente interessate dalla direttiva delegata.

41 In terzo luogo, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto, ai punti da 47 a 50 dell'ordinanza impugnata, non attribuendo sufficiente importanza alle autorizzazioni all'immissione sul mercato ottenute da alcune delle ricorrenti prima dell'adozione della direttiva delegata.

42 In proposito, in primo luogo, le ricorrenti sostengono che è errato affermare che la direttiva delegata produce gli stessi effetti su tutti gli operatori, a prescindere dal fatto che questi ultimi detengano o meno un'autorizzazione di commercializzazione, dal momento che quelli che la detengono, contrariamente agli altri, la perderanno. In secondo luogo, i diritti preesistenti all'adozione di tale direttiva non dovrebbero necessariamente essere esclusivi al fine di ritenere che le ricorrenti siano individualmente interessate da detta direttiva, ai sensi delle sentenze del 13 marzo 2008, Commissione/In-front WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), nonché del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100). In terzo luogo, non sarebbe necessario che siffatti diritti preesistenti siano «acquisiti indefinitamente» per essere pertinenti al riguardo.

43 La Commissione sostiene che la prima parte del motivo unico è infondata.

44 Il fatto che il Tribunale abbia esaminato in modo sistematico e strutturato gli argomenti sollevati in primo grado non significherebbe che esso non abbia tenuto conto della «serie di elementi» richiesta dalla giurisprudenza invocata dalle ricorrenti. La Commissione contesta altresì l'idea che, se il Tribunale avesse seguito l'approccio fatto valere dalle ricorrenti, esso avrebbe concluso che queste ultime erano individualmente interessate in quanto ciascun elemento da esse invocato è manifestamente pertinente e importante.

45 In via preliminare, la Commissione contesta alle ricorrenti di dare l'impressione che esse si sarebbero basate su un gran numero di elementi che avrebbero dovuto essere valutati congiuntamente dal Tribunale. Orbene, con gli argomenti dedotti nel ricorso in primo grado, le ricorrenti si limiterebbero, essenzialmente, a sostenere di avere uno status particolare. Da un lato, queste ultime costituirebbero una cerchia chiusa di operatori economici, identificabili ed effettivamente identificati al momento dell'adozione della direttiva delegata in ragione delle dichiarazioni e delle notifiche effettuate ai sensi, rispettivamente, degli articoli 5 e 19 della direttiva 2014/40. Dall'altro lato, la direttiva delegata potrebbe incidere in modo sostanziale sulla loro posizione sul mercato. Secondo la Commissione, il Tribunale ha spiegato in modo convincente le ragioni per le quali questi due argomenti non consentono di dimostrare che le ricorrenti sono individualmente interessate dalla direttiva delegata.

46 Per quanto riguarda il primo argomento, il Tribunale avrebbe giustamente dichiarato, al punto 43 dell'ordinanza impugnata, che i requisiti previsti agli articoli 5 e 19 della direttiva 2014/40 sono generali, astratti e applicabili a tutti gli operatori che immettono o intendono immettere sul mercato un prodotto del tabacco. Non si può ritenere che tali requisiti caratterizzino e individualizzino la posizione dei titolari di autorizzazioni rispetto alla direttiva delegata come se ne fossero stati i destinatari.

47 In tale contesto, in primo luogo, gli argomenti delle ricorrenti relativi al carattere identificabile di un gruppo chiuso di operatori economici al momento dell'adozione della direttiva delegata sarebbero inoperanti.

48 In secondo luogo, la Commissione ritiene che le ricorrenti snaturino il contenuto del punto 46 dell'ordinanza impugnata, poiché, contrariamente a quanto esse sostengono, il Tribunale si è riferito, in tale punto, non già alla quota di mercato delle ricorrenti, bensì al numero di imprese interessate dalla direttiva delegata. Orbene, questi due criteri sarebbero diversi e irrilevanti per determinare se le ricorrenti siano individualmente interessate da tale direttiva.

49 Le ricorrenti snaturerebbero altresì il punto 51 dell'ordinanza impugnata poiché, contrariamente a quanto da esse affermato, il Tribunale non vi avrebbe dichiarato che i fabbricanti di prodotti del tabacco riscaldato non possono essere distinti dagli altri operatori che intervengono nella catena di distribuzione o di approvvigionamento dei prodotti di cui trattasi.

50 L'argomento delle ricorrenti secondo cui l'esistenza di un altro fabbricante o produttore non potrebbe essere invocata per escludere il fatto che le ricorrenti siano individualmente interessate dalla direttiva delegata sarebbe inoperante, in quanto il Tribunale non si sarebbe basato su una siffatta constatazione nell'ordinanza impugnata.

51 In terzo luogo, l'argomento secondo cui il Tribunale, ai punti da 47 a 50 dell'ordinanza impugnata, non avrebbe attribuito sufficiente importanza alle autorizzazioni all'immissione sul mercato detenute dalle ricorrenti dovrebbe essere respinto.

52 Da un lato, il Tribunale non avrebbe dichiarato che la direttiva delegata produce gli stessi effetti per tutti gli operatori. L'argomento con cui le ricorrenti sostengono il contrario sarebbe quindi inoperante. Dall'altro lato, la giurisprudenza invocata dalle ricorrenti a sostegno di tale argomento non sarebbe pertinente. Pertanto, la sentenza del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), riguarderebbe un ricorso contro un atto di portata generale proposto da persone che detenevano diritti acquisiti, mentre la sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100), sarebbe un esempio di ricorso proposto da persone giuridiche contro un atto che mette in discussione una decisione della Commissione relativa a un regime di aiuti di Stato di cui esse erano le beneficiarie.

53 Il Tribunale non sarebbe quindi incorso in errori di diritto dichiarando, al punto 47 dell'ordinanza impugnata, che le autorizzazioni in questione non conferivano ai loro titolari diritti comparabili a quelli di cui godevano le ricorrenti nelle cause menzionate al punto precedente della presente sentenza. Nel caso di specie, l'asserita conseguenza della direttiva delegata potrebbe consistere solo in un «lucro cessante», nel senso di speranze vane, vale a dire in una perdita di opportunità che sarebbe stata offerta a chiunque fosse interessato alla produzione o al commercio di prodotti del tabacco riscaldato.

54 La Repubblica francese condivide tutti gli argomenti della Commissione. Essa aggiunge che la direttiva delegata si applica a tutti gli operatori debitamente autorizzati a immettere sul mercato prodotti del tabacco riscaldato, ivi compresi i concorrenti delle ricorrenti. Peraltra, sarebbe naturale che in un mercato nascente investa inizialmente un numero limitato di operatori. Ciò non consentirebbe tuttavia di concludere che le ricorrenti, in quanto operatori che si distinguerebbero solo per il loro precoce ingresso sul mercato, si trovino in una situazione specifica, cosicché la direttiva delegata le individualizzi in modo analogo a un destinatario di quest'ultima.

Giudizio della Corte

55 La prima parte del motivo unico verte su errori di diritto in cui è incorso il Tribunale nella sua valutazione degli elementi addotti dalle ricorrenti per dimostrare che esse appartengono a una categoria chiusa di operatori economici identificati o identificabili al momento dell'adozione della direttiva delegata e che esse, pertanto, sono individualmente interessate da quest'ultima, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

56 Gli argomenti sviluppati dalle ricorrenti vertono, in particolare, sui punti da 45 a 52 dell'ordinanza impugnata, nei quali il Tribunale ha esaminato se, da un lato, le dichiarazioni e le notifiche effettuate ai sensi, rispettivamente, degli articoli 5 e 19 della direttiva 2014/40 e, dall'altro, il possesso di autorizzazioni di commercializzazione ottenute negli Stati membri che hanno istituito un sistema di autorizzazione sulla base dell'articolo 19, paragrafo 3, di tale direttiva fossero sufficienti per individualizzarle in un modo analogo a quanto avverrebbe con il destinatario di una decisione.

57 In proposito, da una giurisprudenza costante risulta che i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguarda individualmente solo se detta decisione li concerne a causa di determinate loro qualità particolari o di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro e, quindi, li individualizza in un modo analogo a quanto avverrebbe con il destinatario di una tale decisione (v., in particolare, sentenze del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione, 25/62, EU:C:1963:17, pag. 220; del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punto 93, nonché del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punto 51).

58 In tale contesto, la possibilità di determinare, con maggiore o minore precisione, il numero o anche l'identità dei soggetti di diritto ai quali si applica un atto non comporta affatto che questi soggetti debbano essere considerati individualmente interessati da detto atto, qualora risulti che tale applicazione sia effettuata in virtù di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita da detto atto (sentenze del 16 marzo 1978, Unicme e a./Consiglio, 123/77, EU:C:1978:73, punto 16; del 22 novembre 2001, Antillean Rice Mills/Consiglio, C-451/98, EU:C:2001:622, punto 52, nonché del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punto 157).

59 Tuttavia, da una giurisprudenza costante risulta anche che, qualora un atto riguardi un gruppo di soggetti identificati o identificabili nel momento in cui tale atto è stato adottato e in funzione di criteri propri dei membri del gruppo, tali soggetti possono essere individualmente interessati da detto atto in quanto facenti parte di una cerchia ristretta di operatori economici (v., in tal senso, sentenze del 17 gennaio 1985, Piraiki-Patraiki e a./Commissione, 11/82, EU:C:1985:18, punto 31; del 22 giugno 2006, Belgio e Forum 187/Commissione, C-182/03 e C-217/03, EU:C:2006:416, punto 60; del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punto 71, nonché del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punto 158). Ciò può accadere, in particolare, quando l'atto modifica i diritti acquisiti dal singolo prima della sua adozione (sentenze del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punto 72, nonché del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punto 59).

60 Pertanto, per essere individualmente interessato in quanto membro di una cerchia ristretta di persone, occorre, da un lato, che il ricorrente dimostri che esso era identificato o, quanto meno, poteva esserlo, al momento dell'adozione dell'atto impugnato, da parte dell'autore di tale atto, sulla base di informazioni sufficientemente precise che tale autore era in grado di raccogliere (v., in tal senso, sentenza del 17 gennaio 1985, Piraiki-Patraiki e a./Commissione, 11/82, EU:C:1985:18, punto 31), e, dall'altro lato, che tale ricorrente presenti caratteristiche specifiche rispetto alle altre persone

alle quali detto atto è destinato ad applicarsi.

61 Nel caso di specie, la direttiva delegata ha l'effetto, in primo luogo, di vietare la commercializzazione dei prodotti del tabacco riscaldato contenenti aromi caratterizzanti nonché di quelli contenenti un aroma in uno dei loro componenti e, in secondo luogo, di assoggettare i prodotti del tabacco riscaldato da fumo agli stessi obblighi di etichettatura delle sigarette, del tabacco da arrotolare e del tabacco per pipa ad acqua.

62 Ne consegue che, come constatato dal Tribunale ai punti 28 e 30 dell'ordinanza impugnata, a partire dal 23 ottobre 2023, data in cui gli Stati membri dovevano aver adottato disposizioni per conformarsi alla direttiva delegata e queste ultime hanno iniziato ad applicarsi, tale commercializzazione è divenuta illecita. Ne consegue che le ricorrenti che commercializzavano prodotti del tabacco riscaldato contenenti aromi caratterizzanti o un aroma in uno dei loro componenti sono state private della possibilità di commercializzare siffatti prodotti a partire da tale data.

63 Peraltro, la direttiva delegata ha anche avuto l'effetto di modificare, a partire dal 23 ottobre 2023, il regime nell'ambito del quale le ricorrenti potevano, fino a tale data, commercializzare i loro prodotti del tabacco riscaldato, rendendo le condizioni di esercizio delle loro attività meno favorevoli rispetto al passato, in particolare a causa dei nuovi obblighi di etichettatura ormai imposti a tali prodotti.

64 Orbene, da un lato, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 163 e 164 delle sue conclusioni, tale nuovo regime è la conseguenza di un «mutamento sostanziale della situazione», ai sensi dell'articolo 2, punto 28, della direttiva 2014/40, che è stato constatato dalla Commissione, conformemente a tale disposizione, sulla base del volume delle vendite dei prodotti di cui trattasi dichiarato dai fabbricanti e dagli importatori, in esecuzione dell'obbligo enunciato all'articolo 5, paragrafo 6, di tale direttiva.

65 Dall'altro lato, poiché i prodotti del tabacco riscaldato sono prodotti del tabacco di nuova generazione, la loro immissione sul mercato da parte delle ricorrenti è stata necessariamente preceduta, in applicazione dell'articolo 5 e dell'articolo 19, paragrafo 1, di detta direttiva, da una notifica alle autorità competenti degli Stati membri. Tale notifica è stata accompagnata, in particolare, dall'elenco degli ingredienti utilizzati nella fabbricazione di detti prodotti, tra i quali figurano gli additivi quali gli aromi caratterizzanti, e le informazioni comunicate in tale occasione sono state messe a disposizione della Commissione in forza dell'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva 2014/40.

66 Inoltre, tale immissione sul mercato è stata subordinata, se del caso, ad un'autorizzazione degli Stati membri che hanno scelto di avvalersi della possibilità loro offerta al riguardo dall'articolo 19, paragrafo 3, della stessa direttiva.

67 In tali circostanze, si deve constatare, in primo luogo, che le ricorrenti fanno parte di una cerchia ristretta di operatori economici che erano identificati o identificabili dalla Commissione, al momento dell'adozione della direttiva delegata, a causa della constatazione, precedente all'adozione di tale direttiva, di un «mutamento sostanziale della situazione», requisito per l'attivazione del potere delegato della Commissione imposto sia dall'articolo 7, paragrafo 12, sia dall'articolo 11, paragrafo 6, della direttiva 2014/40, nonché degli obblighi di notifica e delle decisioni di autorizzazione di cui ai punti 65 e 66 della presente sentenza.

68 In secondo luogo, le ricorrenti sono particolarmente interessate dai nuovi divieti e obblighi sanciti dalla direttiva delegata, in quanto quest'ultima ha avuto l'effetto di modificare, a partire dal 23 ottobre 2023, il regime di commercializzazione dei prodotti del tabacco riscaldato di cui esse avevano beneficiato fino a tale data, rendendo le condizioni di esercizio delle loro attività meno favorevoli rispetto al passato, in particolare tenuto conto del fatto che la vendita dei prodotti del tabacco riscaldato contenenti aromi caratterizzanti è puramente e semplicemente vietata dalla direttiva delegata. Gli operatori attivi su tale mercato, come le ricorrenti, hanno quindi definitivamente perso il loro diritto di commercializzare tali prodotti, e nessun altro operatore potrà farlo in futuro.

69 Pertanto, il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel dichiarare, al punto 47 dell'ordinanza impugnata, che le autorizzazioni concesse ad alcune delle ricorrenti in forza della direttiva 2014/40 non potevano essere considerate come caratterizzanti e individualizzanti la posizione dei loro titolari rispetto alla direttiva delegata, come se ne fossero stati i destinatari, e nel concludere, al punto 52 di tale ordinanza, che le autorizzazioni, le dichiarazioni e le notifiche di cui le ricorrenti si avvalevano dinanzi ad esso non hanno consentito di dimostrare che esse sono individualmente interessate dalla direttiva delegata.

70 Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 168 delle sue conclusioni, il carattere non esclusivo delle autorizzazioni di commercializzazione di cui trattasi, quale menzionato al punto 49 dell'ordinanza impugnata, non può incidere sull'individualizzazione delle ricorrenti. Infatti, il criterio pertinente al riguardo risiede nella modifica di diritti acquisiti dal ricorrente prima dell'adozione dell'atto impugnato (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punto 72), vale a dire nel fatto di essere titolare di un «diritto specifico acquisito» (v., in tal senso, ordinanza del 14 gennaio 2021, Sabo e a./Parlamento e Consiglio, C-297/20 P, EU:C:2021:24, punto 28), senza che tale diritto debba essere necessariamente esclusivo.

71 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, si deve accogliere la prima parte del motivo unico dell'impugnazione e annullare l'ordinanza impugnata, senza che sia necessario esaminare gli altri argomenti esposti dalle ricorrenti a sostegno di tale parte.

Sulla seconda parte del motivo unico

72 Poiché l'accoglimento della prima parte del motivo unico dell'impugnazione comporta l'annullamento dell'ordinanza impugnata, non è necessario procedere all'esame della seconda parte di tale motivo, la quale non può comportare un annullamento più esteso di tale ordinanza.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

73 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, seconda frase, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

74 Nel caso di specie, sebbene la Corte non sia in grado, in questa fase del procedimento, di statuire nel merito del ricorso proposto dinanzi al Tribunale, essa dispone per contro degli elementi necessari per statuire definitivamente sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione nel corso del procedimento di primo grado.

75 A sostegno di tale eccezione di irricevibilità, detta istituzione sostiene che le ricorrenti non sono interessate né direttamente né individualmente dalla direttiva delegata.

76 In primo luogo, in assenza di contestazione specifica ad opera delle parti al riguardo, la Corte intende fare proprie le valutazioni del Tribunale, esposte ai punti da 27 a 33 dell'ordinanza impugnata, relative alla questione se le ricorrenti siano direttamente interessate dalla direttiva delegata.

77 In secondo luogo, dalle considerazioni esposte ai punti da 61 a 68 della presente sentenza risulta che, nel caso di specie, le ricorrenti sono individualmente interessate dalla direttiva delegata.

78 Ne consegue che il ricorso di annullamento proposto dalle ricorrenti dinanzi al Tribunale deve essere dichiarato ricevibile.

79 La causa è rinviata dinanzi al Tribunale affinché quest'ultimo si pronunci sul merito di tale ricorso di annullamento.

Sulle spese

80 Poiché la causa viene rinviata dinanzi al Tribunale, occorre riservare le spese inerenti al presente procedimento. Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il punto 1 del dispositivo dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 20 settembre 2023, Nicoventures Trading e a./Commissione (T-706/22, EU:T:2023:579), è annullato.

2) Il ricorso di annullamento proposto dalla Nicoventures Trading Limited, dalla British American Tobacco (Germany) GmbH, dalla British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia), dalla British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o., dalla British American Tobacco España SA e dalla P.J. Carroll & Company Limited contro la direttiva delegata (UE) 2022/2100 della Commissione, del 29 giugno 2022, che modifica la direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la revoca di talune esenzioni per i prodotti del tabacco riscaldato, è ricevibile.

3) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché quest'ultimo si pronunci sul merito del ricorso di annullamento di cui al punto 2 del presente dispositivo.

4) Le spese sono riservate.

(Omissis)