Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 23 dicembre 2015 [1]

Causa C-358/14

Repubblica di Polonia
contro
Parlamento europeo
e

Consiglio dell'Unione europea

«Ricorso di annullamento — Ravvicinamento delle legislazioni — Direttiva 2014/40/UE — Lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati — Sigarette al mentolo — Scelta dell'articolo 114 TFUE come fondamento giuridico — Principio di proporzionalità — Principio di sussidiarietà»

I – **Introduzione**

1. La questione se il legislatore dell'Unione potesse vietare, a decorrere dal 20 maggio 2020, la vendita di sigarette al mentolo sul mercato interno europeo, con la forte carica emotiva [2] che la accompagna, sintetizza la questione di diritto che ha spinto la Repubblica di Polonia ad adire la Corte nel caso di specie con il suo ricorso di annullamento contro la direttiva 2014/40/UE [3]. Il ricorso in parola si inserisce in una serie di controversie insorte, nel corso degli anni, in relazione alle diverse normative emanate a livello di Unione in materia di lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati sul mercato interno europeo [4].

2. Diversamente da quanto accaduto nell'ambito di precedenti procedimenti, nel caso di specie non è rimessa in discussione in via di principio l'idoneità dell'articolo 114 TFUE (già articolo 95 del Trattato CE o articolo 100 bis del Trattato CEE) quale base giuridica per la nuova direttiva, ma si affrontano soltanto alcuni aspetti di dettaglio. La competenza legislativa non svolge più, pertanto, nella fattispecie, un ruolo tanto centrale come in passato. La questione posta al centro dell'interesse è ora se sia compatibile con il principio di proporzionalità mettere al bando a livello di Unione le sigarette al mentolo. La discussione verte, a latere, sui requisiti derivanti – per una disciplina come quella in esame in questa sede – dal principio di sussidiarietà.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — I media hanno riferito, ad esempio, come l'ex Cancelliere tedesco, nel frattempo deceduto, si sia a suo tempo premunito in previsione della minacciata messa al bando delle sigarette al mentolo: «Drohendes EU-Verbot: Helmut Schmidt hortet angeblich 200 Stangen Mentholzigaretten» [Imminente divieto UE: presunta scorta di 200 stecche di sigarette al mentolo di Helmut Schmidt] (*Spiegel Online* – Politica – 9 luglio 2013).

3 — Direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (GU L 127, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva»).

4 — V., sul punto, in particolare, sentenze Germania/Parlamento e Consiglio (C-376/98, EU:C:2000:544); British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741); Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800); Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802); Germania/Parlamento e Consiglio (C-380/03, EU:C:2006:772), e Commissione/Danimarca (C-468/14, EU:C:2015:504).

3. Dietro alle suddette questioni di diritto, cui sembrano essere collegati, specialmente in Polonia, interessi economici enormi e che si ripercuotono quotidianamente sulla vita di milioni di cittadini dell'Unione, si cela in definitiva un problema fondamentale: quale sia il margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore dell'Unione per garantire che i prodotti possano essere immessi sul mercato in tutta l'Unione in condizioni uniformi senza perdere di vista, in tale operazione, l'obiettivo fondamentale di un livello elevato di protezione della salute, che il diritto primario sancisce attribuendovi un ruolo preminente (articoli 9, 114, paragrafo 3, e 168, paragrafo 1, TFUE e articolo 35, secondo periodo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

4. Oltre al presente ricorso di annullamento proposto dalla Polonia, sono attualmente pendenti anche due procedimenti pregiudiziali con cui un giudice britannico ha chiesto alla Corte di pronunciarsi sulla validità della direttiva 2014/40. Uno dei suddetti procedimenti [5] verte esclusivamente sulla nuova disciplina delle sigarette elettroniche di cui all'articolo 20 della direttiva; esso solleva questioni di diritto attinenti al principio di proporzionalità, al principio di sussidiarietà e ai diritti fondamentali dell'Unione. L'altro procedimento [6] riguarda una serie di singole disposizioni della direttiva e si occupa, in particolare, della scelta dell'articolo 114 TFUE quale fondamento giuridico, del principio di sussidiarietà, dei principi di proporzionalità e di certezza del diritto, di questioni attinenti ai diritti fondamentali dell'Unione, nonché di problemi connessi agli articoli 290 e 291 TFUE riguardanti la delega del potere legislativo ed esecutivo alla Commissione. In entrambi i casi presenterò le mie conclusioni sempre in data odierna.

II – **Disposizioni controverse della direttiva 2014/40/UE**

5. L'espressione «aroma caratterizzante» indica, a norma della definizione contenuta nell'articolo 2, punto 25, della direttiva,

«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».

6. A norma dell'articolo 6, della direttiva, recante il titolo «Elenco prioritario degli additivi e obblighi rafforzati di segnalazione», si applicano obblighi di segnalazione rinforzati a determinati additivi contenuti nelle sigarette e nel tabacco da arrotolare inclusi in un elenco prioritario redatto e aggiornato dalla Commissione. In tale contesto, l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva stabilisce quanto segue:

«2. Gli Stati membri dispongono che i fabbricanti e gli importatori delle sigarette e del tabacco da arrotolare contenenti un additivo incluso nell'elenco prioritario (…) effettuino studi approfonditi che esaminano per ciascun additivo se esso:

(…)

b) dia luogo a un aroma caratterizzante;

(…)».

5 — Causa C-477/14 (Pillbox 38).

6 — Causa C-547/14 (Philip Morris Brands e a.).

7. L'articolo 7 della direttiva contiene disposizioni sulla «Regolamentazione degli ingredienti» e dispone per estratto quanto segue:

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

Gli Stati membri non vietano l'impiego degli additivi essenziali alla lavorazione dei prodotti del tabacco, (...).

(...)

2. La Commissione, su richiesta di uno Stato membro o di sua iniziativa, stabilisce, mediante atti di esecuzione, se un prodotto del tabacco rientra nell'ambito di applicazione del paragrafo 1. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 25, paragrafo 2.

3. La Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono regole comuni per le procedure intese a stabilire se un prodotto del tabacco rientra nell'ambito di applicazione del paragrafo 1. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 25, paragrafo 2.

4. È istituito un gruppo consultivo indipendente a livello dell'Unione. Gli Stati membri e la Commissione possono consultare tale gruppo prima di adottare una misura ai sensi del presente articolo, paragrafi 1 e 2. La Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono le procedure relative all'istituzione e al funzionamento di tale gruppo.

Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 25, paragrafo 2.

5. Qualora il livello di contenuto o la concentrazione di taluni additivi o della loro combinazione abbia determinato divieti ai sensi paragrafo 1 del presente articolo in almeno tre Stati membri, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 27 per fissare i livelli massimi di contenuto di tali additivi o delle loro combinazioni che danno luogo all'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. (…)

(…)

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.

13. Gli Stati membri e la Commissione possono esigere imposte proporzionate dai fabbricanti e dagli importatori di prodotti del tabacco per valutare se un prodotto del tabacco abbia un aroma caratterizzante, se vengano impiegati additivi o aromi vietati (…).

14. Nel caso di prodotti del tabacco con un aroma caratterizzante il cui volume delle vendite a livello di Unione è pari o superiore al 3% in una particolare categoria di prodotto, le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dal 20 maggio 2020.

(…)».

8. L'articolo 13 della direttiva, in merito alla «Presentazione dei prodotti», contiene in particolare la seguente disposizione:

«1. L'etichettatura delle confezioni unitarie e dell'eventuale imballaggio esterno e il prodotto del tabacco in sé non comportano alcun elemento o caratteristica che:

(…)

c) richiami un gusto, un odore, un aroma o altri additivi o la loro assenza;

(…)».

III – **Procedimento e conclusioni delle parti**

9. Con atto del 22 luglio 2014, la Polonia ha presentato, sulla base dell'articolo 263 TFUE, il presente ricorso di annullamento contro il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea.

10. Sono state ammesse, quali parti intervenienti, la Romania, a sostegno della ricorrente, e l'Irlanda, la Repubblica francese, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Commissione europea a sostegno della convenuta.

11. La Polonia chiede,

— di annullare gli articoli 2, punto 25, 6, paragrafo 2, lettera b), 7, paragrafi da 1 a 5, paragrafo 7, primo periodo, e paragrafi da 12 a 14, nonché l'articolo 13, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2014/40;

— di condannare il Parlamento e il Consiglio alle spese.

12. La Romania chiede alla Corte di annullare l'articolo 7, paragrafi da 1 a 5, 7, primo periodo, e da 12 a 14, della direttiva 2014/40.

13. Il Parlamento e il Consiglio chiedono, dal canto loro, entrambi

— di respingere il ricorso e

— di condannare la Polonia alle spese.

14. La Commissione chiede alla Corte,

— di respingere il ricorso in quanto infondato e

— di condannare la ricorrente alle spese.

15. L'Irlanda, la Francia e il Regno Unito chiedono, dal canto loro, rispettivamente, di respingere il ricorso. L'Irlanda chiede inoltre di condannare la Polonia alle spese processuali.

16. Nell'ipotesi in cui la Corte dovesse accogliere il ricorso della Polonia, il Parlamento, il Consiglio e la Francia chiedono inoltre, in via subordinata, di mantenere gli effetti delle disposizioni della direttiva 2014/40 dichiarate nulle fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di una nuova direttiva.

17. Il ricorso proposto dalla Polonia è stato oggetto dinanzi alla Corte di procedimento scritto e, il 30 settembre 2015, di udienza.

IV – **Analisi**

A – *Sulla ricevibilità del ricorso*

18. Prima di analizzare sotto il profilo contenutistico le eccezioni sollevate dalla Polonia, è necessario analizzare brevemente la ricevibilità del ricorso di annullamento in parola. In primis, ci si chiede se le disposizioni sugli aromi caratterizzanti possano essere impugnate isolatamente. In secondo luogo, occorre esaminare se gli argomenti esposti dalla ricorrente in merito alle singole disposizioni controverse della direttiva siano sufficientemente circostanziati. In terzo luogo è necessario affrontare la critica sollevata dal Consiglio, a detta del quale le osservazioni formulate dalla Polonia sul principio della parità di trattamento nell'ambito della seconda serie di atti – più precisamente nella sua replica – integrerebbero un nuovo motivo di ricorso, irricevibile in quanto tardivo.

1. Sulla limitazione del ricorso di annullamento a singoli articoli della direttiva

19. La Polonia – con il sostegno della Romania – non chiede l'annullamento della direttiva 2014/40 nel suo insieme ma si limita a impugnarne soltanto singole disposizioni, segnatamente, tutte quelle riferite agli aromi caratterizzanti o semplicemente agli aromi.

20. Secondo una costante giurisprudenza, l'annullamento parziale di un atto dell'Unione è possibile solo se gli elementi di cui è chiesto l'annullamento sono separabili dal resto dell'atto (cosiddetto requisito della separabilità)[7]. La separabilità manca quando l'annullamento parziale dell'atto impugnato produrrebbe l'effetto di modificare la sostanza dell'atto medesimo[8].

21. Le disposizioni della direttiva 2014/40 qui impugnate contengono norme specifiche sui prodotti del tabacco con aromi caratterizzanti che hanno un'esistenza autonoma accanto alle altre disposizioni della direttiva. Dinanzi alla Corte non sono stati forniti elementi idonei ad attestare che la validità e l'invalidità delle disposizioni riguardanti i suddetti aromi contenute nella direttiva e delle altre disposizioni della stessa siano tra loro collegate. Anche ove la Corte dovesse, nel presente procedimento, dichiarare invalide singole disposizioni in materia di aromi, le altre disposizioni contenute nella direttiva manterrebbero così la loro ragion d'essere e preserverebbero la loro portata.

22. In tale contesto, si deve ritenere che le disposizioni sugli aromi caratterizzanti siano una parte separabile della direttiva 2014/40 e che il loro eventuale annullamento non inciderebbe sul contenuto essenziale della direttiva in questione.

23. Per le stesse ragioni, contrariamente a quanto sostenuto dalla Polonia in udienza, in linea puramente teorica, nulla deporrebbe contro un annullamento solo parziale delle disposizioni della direttiva 2014/40 sugli aromi caratterizzanti, nella misura in cui da esse scaturisca una messa al bando delle sigarette al mentolo.

7 — Sentenze Jamet/Commissione (37/71, EU:C:1972:57, punto 11); Commissione/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, punto 38); Commissione/Parlamento e Consiglio (C-427/12, EU:C:2014:170, punto 16), e Commissione/Consiglio (C-425/13, EU:C:2015:483, punto 94).

8 — Sentenze Francia/Parlamento e Consiglio (C-244/03, EU:C:2005:299, punto 13); Commissione/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, punto 38); Commissione/Parlamento e Consiglio (C-427/12, EU:C:2014:170, punto 16), e Commissione/Consiglio (C-425/13, EU:C:2015:483, punto 94); nello stesso senso, già sentenza Francia e a./Commissione (C-68/94 e C-30/95, EU:C:1998:148, punti da 257 a 259).

2. Sulla questione della sufficiente motivazione degli argomenti della ricorrente

24. Colpisce il fatto che la Polonia chiede sì l'annullamento di numerose singole disposizioni della direttiva, ma rispetto a talune di esse – segnatamente, agli articoli 6, paragrafo 2, lettera b), 7, paragrafi 12 e 14, e 13, paragrafo 1, lettera c) – non formula alcuna precisazione ulteriore.

25. Occorre ricordare che il ricorrente deve circostanziare sufficientemente le proprie argomentazioni nel suo atto introduttivo. Ai sensi dell'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura della Corte e della giurisprudenza ad esso relativa, ogni atto introduttivo di giudizio deve indicare l'oggetto della controversia, i motivi e gli argomenti invocati nonché l'esposizione sommaria di tali motivi. Detta indicazione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire al convenuto di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo controllo. Ne discende che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda un ricorso devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo dell'atto introduttivo stesso e che le conclusioni di quest'ultimo devono essere formulate in modo inequivoco, al fine di evitare che la Corte statuisca ultra petita ovvero ometta di pronunciarsi su una censura [9].

26. Nel caso di specie l'atto introduttivo non spiega in alcun modo perché la Polonia chieda, nello specifico, l'annullamento degli articoli 6, paragrafo 2, lettera b), dell'articolo 7, paragrafi 12 e 14, e dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera c), della direttiva. Neppure dal contesto del ricorso di annullamento proposto dalla Polonia si ricavano indicazioni al riguardo.

27. Al contrario: in base ai motivi illustrati nell'atto introduttivo e alle spiegazioni fornite dalla Polonia in udienza dinanzi alla Corte, la domanda oggetto del ricorso da essa proposto è diretta esclusivamente contro la messa al bando delle sigarette al mentolo prevista dal diritto dell'Unione. Le succitate disposizioni della direttiva non si riferiscono però alla suddetta messa al bando in quanto tale.

28. Si può di certo argomentare che l'eventuale revoca – da parte della Corte – della messa al bando delle sigarette al mentolo deve necessariamente estendersi anche alle disposizioni della direttiva ad essa indissolubilmente collegate. Rispetto alle disposizioni citate, ciò vale però tutt'al più per l'articolo 13, paragrafo 1, lettera c), della direttiva che vieta l'indicazione di gusto, odore o aromi sui pacchetti di sigarette: se – come auspicato da Polonia e Romania – le sigarette al mentolo dovessero poter essere vendute anche in futuro, dovrebbe essere ammessa la menzione, sui relativi pacchetti, del mentolo quale ingrediente. Ci si chiede come altrimenti il consumatore potrebbe scegliere tra sigarette al mentolo e sigarette non aromatizzate.

29. Le altre disposizioni della direttiva citate non presentano tuttavia un collegamento così stretto con la messa al bando delle sigarette al mentolo tale da far dipendere da essa la loro validità o invalidità. In base all'articolo 6, paragrafo 2, lettera b), della direttiva, i fabbricanti e gli importatori delle sigarette e del tabacco da arrotolare devono essere chiamati a compiere determinati studi; ciò non ha direttamente nulla a che vedere con la messa al bando delle sigarette al mentolo. Lo stesso vale per l'articolo 7, paragrafo 12, della direttiva, che disciplina le *esenzioni* dal divieto di immissione in commercio di prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante. Da ultimo, per quanto attiene all'articolo 7, paragrafo 14, della direttiva, anch'esso non contiene nessuna messa al bando delle sigarette al mentolo, limitandosi invece a posticipare al 20 maggio 2020 il dies a quo di determinati divieti, compreso quello relativo al mentolo.

30. Il ricorso della Polonia è quindi irricevibile in quanto non sufficientemente circostanziato nella parte in cui è diretto contro l'articolo 6, paragrafo 2, lettera b) e contro l'articolo 7, paragrafi 12 e 14, della direttiva.

9 — Giurisprudenza costante, v., tra le tante, sentenze Commissione/Parlamento e Consiglio (C-411/06, EU:C:2009:518, punto 27); Regno Unito/Consiglio (C-209/13, EU:C:2014:283, punto 30), e Parlamento/Consiglio (C-540/13, EU:C:2015:224, punto 9).

3. Sull'asserita esistenza di un nuovo e tardivo motivo di ricorso sotto il profilo del principio della parità di trattamento

31. Il Consiglio, fondandosi sull'articolo 127, paragrafo 1, del regolamento di procedura, eccepisce che la Polonia, nella seconda serie di atti e, più precisamente, nella replica, avrebbe dedotto un nuovo e tardivo motivo di ricorso con cui essa farebbe valere una violazione del principio della parità di trattamento fondata sul fatto che la direttiva tratterebbe le sigarette al mentolo come altri prodotti del tabacco aromatizzati, nonostante le oggettive differenze esistenti tra essi.

32. È evidente che l'eccezione in parola sollevata dal Consiglio si fonda su un'errata lettura delle argomentazioni svolte dalla ricorrente nel corso del procedimento scritto. La Polonia sottolinea sì, in effetti, in vari passaggi delle sue osservazioni scritte, le asserite diversità tra sigarette al mentolo e altri prodotti del tabacco aromatizzati. Tale affermazione *non* integra però – come è peraltro emerso univocamente in occasione dell'udienza – un autonomo motivo di ricorso, quanto piuttosto argomenti a fondamento dei tre motivi di ricorso effettivamente azionati dalla ricorrente. Tali argomenti sono stati introdotti per la prima volta già nell'atto di ricorso. Come risulta inoltre chiaramente dalla replica, nella seconda serie di atti la Polonia si limita a rispondere a una specifica deduzione del Parlamento e del Consiglio esponendo, in modo più dettagliato, l'argomento in parola e ha cura di meglio precisare l'oggetto della controversia quale definito nel ricorso. Un tale modus operandi è indubbiamente ammissibile.

33. Pertanto, la suddetta censura del Consiglio deve essere respinta.

4. Conclusione intermedia

34. Il ricorso della Polonia è irricevibile in quanto non sufficientemente circostanziato nella parte in cui è diretto contro l'articolo 6, paragrafo 2, lettera b) e contro l'articolo 7, paragrafi 12 e 14, della direttiva. Quanto al resto è invece ricevibile.

B – *Sulla fondatezza del ricorso*

35. Il ricorso di annullamento della Repubblica di Polonia è diretto contro una serie di singole disposizioni della direttiva 2014/40 tutte riguardanti l'impiego di aromi caratterizzanti nei prodotti del tabacco. Obiettivo del ricorso della Polonia è bloccare il divieto di immissione in commercio delle sigarette al mentolo sul mercato interno europeo che, a norma dell'articolo 7, paragrafo 14, della direttiva, dovrebbe entrare in vigore a decorrere dal 20 maggio 2020 [10].

36. A tal fine, sono fatti valere tre motivi di ricorso: la Polonia afferma in primis che la messa al bando delle sigarette al mentolo non avrebbe potuto basarsi sull'articolo 114 TFUE. In secondo luogo, essa eccepisce una violazione del principio di proporzionalità e, in terzo luogo, ritiene che sia stato leso il principio di sussidiarietà.

1. Sulla scelta dell'articolo 114 TFUE quale fondamento giuridico (primo motivo di ricorso)

37. Con il suo primo motivo di ricorso la Polonia fa valere che l'articolo 114 TFUE non potrebbe essere preso in considerazione come fondamento giuridico per la messa al bando delle sigarette al mentolo a livello di Unione.

10 — Il termine del 20 maggio 2020 si ricava dall'articolo 7, paragrafo 14, della direttiva, posto che, in base alle univoche indicazioni delle parti del procedimento, il volume delle vendite di sigarette al mentolo a livello di Unione supera il 3%.

38. Occorre ricordare, a tal proposito, che un atto legislativo adottato sulla base della suddetta disposizione deve, da un lato, prevedere misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri e, dall'altro, avere ad oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno [11]. Inoltre, dette misure di armonizzazione del mercato interno a norma dell'articolo 114 TFUE devono effettivamente essere destinate a migliorare le condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno [12].

39. A tal fine, in base a una giurisprudenza consolidata, l'articolo 114 TFUE autorizza il legislatore dell'Unione a vietare l'immissione in commercio di un determinato prodotto su tutto il mercato interno europeo se ciò è finalizzato all'eliminazione degli ostacoli agli scambi per un determinato gruppo di prodotti o anche soltanto a prevenirne l'insorgenza [13].

40. Riferendosi al caso dei prodotti del tabacco, qui in esame, ciò può essere illustrato come segue: il divieto relativo a determinate varianti del tabacco, sancito dal diritto dell'Unione, è finalizzato a creare condizioni di scambio unitarie per tutti i prodotti del tabacco nell'intera Unione europea. La messa al bando, in tutta l'Unione, dei prodotti del tabacco con aggiunta di un aroma caratterizzante è, in un certo qual modo, il prezzo per la libera circolazione sul mercato interno europeo dei prodotti del tabacco «normali» che soddisfano le condizioni della direttiva, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute [14]. In altre parole, d'ora in avanti i prodotti del tabacco potranno sì, in linea di massima, essere immessi in commercio nell'Unione europea, ma soltanto senza aromi caratterizzanti.

41. Nel caso di specie, la Polonia non sembra pertanto neppure mettere in dubbio che l'articolo 114 TFUE possa, in linea di principio, costituire un fondamento giuridico adeguato per l'adozione di misure di armonizzazione del mercato interno rispetto ai prodotti del tabacco, ivi compreso il divieto di vendita di più prodotti rientranti in un gruppo più ampio di prodotti del tabacco.

42. Tuttavia, a detta della Polonia, all'epoca dell'adozione della direttiva non sussisteva, con specifico riguardo alle sigarette al mentolo, alcuna divergenza tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali [prima parte del primo motivo di ricorso, v. sul punto, qui a seguire, sezione a)] e non vi era neppure motivo di attendersi un'evoluzione non omogenea delle stesse [seconda parte del primo motivo di ricorso; v. sul punto, infra, sezione b)]. La Polonia ne desume che la controversa messa al bando delle sigarette al mentolo non poteva essere fondata sull'articolo 114 TFUE [15].

a) Sull'eliminazione degli ostacoli agli scambi esistenti (prima parte del primo motivo di ricorso)

43. La prima parte del primo motivo di ricorso si fonda essenzialmente sulla contestazione secondo cui le controverse disposizioni di diritto della direttiva non sarebbero idonee a rimuovere gli ostacoli agli scambi esistenti, comportandone invece di nuovi.

11 — Sentenza Regno Unito/Consiglio e Parlamento (C-270/12, EU:C:2014:18, punto 100).

12 — Sentenze British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punto 60); Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punto 32), e Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punto 26).

13 — Sentenze Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punti 34 e 35), e Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punti 33 e 34). Anche la recente sentenza Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:535) si basava su una fattispecie nella quale l'articolo 95 CE (ora articolo 114 TFUE) fungeva da fondamento giuridico per il divieto di vendita di prodotti sul mercato interno europeo.

14 — V. anche articolo 24, paragrafo 1, della direttiva.

15 — Dato che la Polonia ripropone i medesimi argomenti anche nell'ambito del secondo motivo di ricorso, con riferimento al principio di proporzionalità, li esaminerò qui a seguire senza tornare nuovamente su di essi più avanti.

i) Sulla divergenza delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali

44. In base a una giurisprudenza consolidata, il legislatore dell'Unione può ricorrere all'articolo 114 TFUE, segnatamente, in caso di divergenze tra le normative nazionali qualora queste siano tali da costituire ostacolo alle libertà fondamentali ed incidere direttamente, in tal modo, sul funzionamento del mercato interno [16] ovvero siano tali da creare sensibili distorsioni della concorrenza [17].

45. Con il sostegno della Romania, la Polonia afferma che al momento dell'adozione della direttiva non vi sarebbero state divergenze tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri *in materia di sigarette al mentolo*.

46. Tale argomento non è pertinente. Esso si basa, infatti, evidentemente, sull'errata supposizione che il legislatore dell'Unione sarebbe stato autorizzato a emanare, sulla base dell'articolo 114 TFUE, disposizioni sull'impiego del mentolo come aroma caratterizzante nei prodotti del tabacco solo se, con specifico riferimento alle sigarette al mentolo, fossero esistite differenze tra le normative degli Stati membri.

47. Occorre respingere una siffatta «tattica del salame» che esamina isolatamente ogni segmento del mercato disciplinato dalla misura di armonizzazione del mercato interno, se non, addirittura, ogni componente del prodotto. Dirimente è piuttosto se la direttiva, nel suo insieme, possa fondarsi sull'articolo 114 TFUE.

– Sulla mancanza di ragioni per esaminare isolatamente le sigarette al mentolo

48. Una valutazione separata delle sigarette al mentolo, come intesa da Polonia e Romania, sarebbe tutt'al più ipotizzabile se alle sigarette al mentolo fosse riconosciuta, rispetto agli altri prodotti del tabacco aromatizzati, una posizione particolare.

49. È vero che nel procedimento dinanzi alla Corte la Polonia ha cercato di affermare che le sigarette al mentolo godono di una siffatta posizione particolare. Tale argomentazione non è però convincente. Tra le sigarette al mentolo, da un lato, e le altre sigarette aromatizzate, dall'altro, sussistono piuttosto sufficienti punti in comune per permettere al legislatore dell'Unione di adottare un approccio unitario nella direttiva.

50. Ciò emerge da un confronto tra entrambi i tipi di sigarette tenuto conto di tutte le circostanze rilevanti. Nel farlo occorre considerare sia che entrambi i prodotti si assomigliano nelle loro caratteristiche oggettive [18], sia che essi si trovano in posizione simile rispetto agli obiettivi della disciplina in esame [19].

16 — Sentenze Germania/Parlamento e Consiglio (C-380/03, EU:C:2006:772, punto 37); Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punto 32), e Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punto 26).

17 — Sentenze Germania/Parlamento e Consiglio (C-376/98, EU:C:2000:544, punto 84 e 106); Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punto 32), e Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punto 26).

18 — Sentenze Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels (45/75, EU:C:1976:22, punto 12); John Walker (243/84, EU:C:1986:100, punto 11); Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punto 69), e Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punto 71).

19 — Sentenze Arcelor Atlantique et Lorraine e a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punto 25 e 26); Association belge des Consommateurs Test-Achats e a. (C-236/09, EU:C:2011:100, punto 29); Ziegler/Commissione (C-439/11 P, EU:C:2013:513, punto 167), e Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, punto 51).

51. Ove si esaminino, anzitutto, le caratteristiche fisiche delle diverse tipologie di sigarette, non è possibile individuare alcuna differenza significativa tra le sigarette al mentolo e le altre sigarette aromatizzate. Anche la modalità di consumo è la stessa: in tutti i casi è bruciato del tabacco e il fumo è fumato o inalato [20].

52. Differenze significative non si ravvisano neppure ove si confrontino le sigarette al mentolo e le altre sigarette aromatizzate sotto il profilo dell'obiettivo generale della direttiva 2014/04, consistente nel garantire che i prodotti del tabacco possano circolare sul mercato interno europeo garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute [21]. Infatti, tutti gli aromi caratterizzanti – a prescindere che si tratti di mentolo o di altri aromi – possono in linea di principio attenuare o coprire il sapore generalmente molto amaro, talvolta addirittura pungente, del fumo del tabacco. Ciò comporta il serio rischio che le sigarette aromatizzate facilitino l'iniziazione dei non fumatori al consumo del tabacco [22] e che rendano più difficile per i fumatori abituali – o almeno per alcuni di essi – superare la dipendenza da nicotina [23].

53. La Polonia eccepisce al riguardo, inutilmente, che le sigarette al mentolo sarebbero un prodotto «tradizionale» che può vantare una presenza di lunga data sul mercato e che per ragazzi e adulti in giovane età sarebbe meno attrattivo rispetto ad altre sigarette aromatizzate [24].

54. Da un lato, infatti, non vi è alcuna ragione oggettiva per applicare a prodotti asseritamente «tradizionali» e affermati sul mercato criteri meno rigorosi sotto il profilo della protezione della salute rispetto a quelli vigenti per i prodotti di nuova generazione. È vero che può eventualmente essere giustificato il ricorso a un trattamento più rigoroso per determinati prodotti rispetto ad altri, in particolare in ragione del loro carattere innovativo, o il loro assoggettamento a una disciplina speciale [25]. Tuttavia, da ciò non può desumersi – a contrario – che per i prodotti già affermati sul mercato debbano di norma valere disposizioni meno severe rispetto a quelli di nuova generazione.

55. Dall'altro, nelle sue argomentazioni la Polonia dimentica completamente che l'obiettivo perseguito con la direttiva, ossia il raggiungimento di un livello elevato di protezione della salute nel mercato interno europeo, non si esaurisce affatto nella tutela dei ragazzi e degli adulti in giovane età, benché tale cerchia di persone costituisca il fulcro della direttiva [26]. Come appena ricordato [27], la direttiva mira infatti anche a garantire un livello elevato di protezione della salute umana in termini generali (v., ad esempio, l'articolo 1 della direttiva), il che ricomprende di certo la previsione di incentivi ai fumatori abituali a superare la dipendenza dalla nicotina.

20 — Sul punto la fattispecie in esame è fondamentalmente diversa dalla causa Pillbox 38 (C-477/14; v. le mie conclusioni di data odierna in detta causa, paragrafi da 47 a 49), in cui non si rende necessario confrontare tra loro diversi tipi di prodotti del tabacco tradizionali, ma occorre comparare prodotti del tabacco tradizionali, da un lato, e sigarette elettroniche, dall'altro, il che rivela notevoli differenze.

21 — V., in particolare, la parte finale dell'articolo 1 e i considerando 5, 6, 8 e 36 della direttiva.

22 — V., sul punto, anche il considerando 16, della direttiva.

23 — V., sul punto, il rimando ai modelli di consumo nel considerando 16 della direttiva.

24 — La Polonia ne desume che le sigarette al mentolo non indurrebbero i giovani in misura significativa ad avvicinarsi al consumo di tabacco.

25 — Sentenze Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punto 69), e Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punto 71).

26 — Parte finale dell'articolo 1 e considerando 8 e 19 della direttiva.

27 — V. supra, paragrafi 40 e 52 delle presenti conclusioni.

56. Pertanto, in tale contesto, non è dirimente se la controversa messa al bando delle sigarette al mentolo abbia effetti positivi specificamente sulla salute dei giovani. Quand'anche ciò non dovesse verificarsi in maniera significativa, la messa al bando delle sigarette al mentolo potrebbe avere infatti effetti positivi su altri gruppi di consumatori [28] e contribuire in tal modo, in generale, a un miglioramento del livello di protezione della salute sul mercato interno europeo. Già questo giustifica la previsione, nella direttiva, di una messa al bando uniforme delle sigarette al mentolo e delle altre sigarette aromatizzate.

57. Nel complesso occorre quindi respingere la tesi della Polonia e della Romania, secondo cui le sigarette al mentolo occuperebbero una posizione speciale che le distinguerebbe dalle altre sigarette con aromi caratterizzanti e che imporrebbe, per tale gruppo di prodotti del tabacco, la previsione di un'eccezione rispetto al divieto di vendita previsto a livello di Unione nella direttiva [29].

– Sulla sussistenza di divergenze sufficienti tra le discipline nazionali

58. Decisivo ai fini del ricorso all'articolo 114 TFUE è quindi solo ed esclusivamente se, al momento dell'adozione della direttiva, vi fosse la necessità di eliminare, rispetto all'impiego di aromi caratterizzanti nei prodotti del tabacco – che si trattasse di mentolo o altri aromi –, differenze tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri idonee a integrare ostacoli agli scambi sul mercato interno europeo.

59. Come hanno osservato in maniera approfondita nel procedimento dinanzi alla Corte e senza essere contraddetti, in particolare, il Consiglio e il Regno Unito, all'epoca vari Stati membri avevano già disciplinato l'impiego di aromi caratterizzanti, mentre altri non vi avevano ancora provveduto. Le disposizioni nazionali, dove presenti, differivano ampiamente nel contenuto e non riguardavano necessariamente i medesimi aromi [30]. Questo variegato mosaico di disposizioni nazionali poteva comportare notevoli ostacoli agli scambi sul mercato interno per i prodotti del tabacco caratterizzato da un vivace commercio transfrontaliero [31].

60. Quand'anche non vi fossero stati ostacoli significativi agli scambi con specifico riguardo alle sigarette al mentolo, ciò non avrebbe inciso sul ricorso all'articolo 114 TFUE. L'applicazione dell'articolo in parola non presuppone, infatti, che ogni disposizione di dettaglio di una misura di armonizzazione del mercato interno basata su tale fondamento giuridico debba contenere la risposta a concrete divergenze tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali. Significato determinante assume invece la valutazione della disciplina nel suo insieme [32].

28 — V., sul punto, l'analisi di impatto («Impact Assessment»), presentata dai servizi della Commissione il 19 dicembre 2012, doc. SWD(2012) 452 def.; ivi, in particolare, parte 1, pag. 101. Ivi si afferma, con riferimento alla prevista messa al bando degli aromi caratterizzanti, che «(…) a certain impact is also expected for established smokers».

29 — Nello stesso senso, la relazione dell'organo di appello permanente dell'OMC del 4 aprile 2012 (WT/DS406/AB/R, «United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes», reperibile sulla pagina Internet dell'OMC all'indirizzo www.wto.org), in cui si presuppone la comparabilità delle sigarette con aroma di garofano e di quelle con aroma di mentolo (v., in particolare, le conclusioni al punto 298 della suddetta relazione).

30 — La Germania vietava, ad esempio, l'impiego di tutte le capsule aromatizzate nelle sigarette, mentre il Belgio vietava soltanto l'utilizzo di capsule al mentolo. La Francia prevedeva limiti all'impiego di additivi che conferivano un sapore dolce o acidulo. Di contro, la Lituania vietava in toto determinati aromi, ad esempio, tutti quelli che conferiscono un sapore alla vaniglia o al garofano. Una panoramica sul tema è reperibile nell'analisi di impatto («Impact Assessment») presentata dai servizi della Commissione il 19 dicembre 2012, doc. SWD(2012) 452 def., ivi, in particolare, parte 1, pag. 34, e parte 4 pag. 6.

31 — Considerando 6, della direttiva; nello stesso senso già le sentenze British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punto 64); Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punto 39), e Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punto 38).

32 — Per esprimersi con le parole della Corte, il ricorso al fondamento normativo dell'articolo 114 TFUE non presuppone l'esistenza di un nesso effettivo con la libera circolazione tra gli Stati membri in ognuna delle situazioni considerate dall'atto basato su tale fondamento normativo. Determinante piuttosto è il fatto che l'atto fondato sull'articolo 114 TFUE abbia effettivamente ad oggetto il miglioramento delle condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno (v. sentenza Germania/Parlamento e Consiglio, C-380/03, EU:C:2006:772, punto 80).

61. Come osservato correttamente dalle istituzioni dell'Unione convenute e da alcune delle parti intervenute al loro fianco, nel caso di specie il legislatore dell'Unione poteva anche ritenere che la messa al bando delle sigarette contenenti aromi caratterizzanti avrebbe contribuito in maniera molto più ridotta al raggiungimento del livello elevato di protezione della salute se i consumatori attuali e potenziali di prodotti del tabacco aromatizzati avessero continuato a disporre sul mercato interno delle sigarette al mentolo come alternativa [33].

62. A prescindere da quanto precede, al momento dell'adozione della direttiva, vigeva già, in almeno due Stati membri – Belgio e Germania – un divieto di utilizzo di determinate capsule al mentolo nelle sigarette, cosicché in tali paesi era vietata, quantomeno, l'immissione in commercio di tale specifica variante di sigarette al mentolo [34]. A quanto consta, divieti analoghi non erano invece presenti allora in altri Stati membri. La contestazione mossa dalla Polonia, a detta della quale non vi sarebbero state, in particolare quanto alle sigarette al mentolo, divergenze tra le disposizioni nazionali, non è quindi soltanto poco pertinente, in termini generali, rispetto al funzionamento dell'articolo 114 TFUE, ma altresì, nel caso specifico, errata nel merito.

63. In tale contesto ci si permette ancora di osservare che il numero di Stati membri che, alla data della proposta della Commissione, avevano adottato, o intendevano adottare, misure legislative nel settore in parola non è, di per sé, decisivo ai fini della valutazione della legittimità del ricorso, da parte del legislatore dell'Unione, all'articolo 114 TFUE, se le condizioni per avvalersi di tale articolo sussistevano alla data di adozione dell'atto legislativo in parola [35].

64. Infatti, le condizioni previste per un intervento del legislatore dell'Unione ai sensi dell'articolo 114 TFUE non sono di tipo quantitativo, bensì qualitativo. Ai fini dell'adozione di una misura di armonizzazione non è così rilevante se e in quanti Stati membri un determinato prodotto sia oggetto di disciplina normativa o perfino di divieti. Ogni intralcio al commercio sul mercato interno, sia esso esistente oppure in concreto prevedibile, può giustificare una misura di armonizzazione, a condizione che siano rispettati i principi generali relativi all'esercizio dei poteri di armonizzazione, in particolare i principi di sussidiarietà e proporzionalità (articolo 5, paragrafi 3 e 4, TUE) [36] [37].

65. Pertanto, la prima eccezione sollevata dalla Polonia nell'ambito della prima parte del primo motivo di ricorso deve essere respinta.

ii) Sull'asserita creazione di nuovi ostacoli agli scambi

66. La Polonia, sostenuta dalla Romania, eccepisce inoltre, nell'ambito della prima parte in esame del primo motivo di ricorso, che l'ambito di applicazione ratione materiae del divieto di immissione in commercio di prodotti del tabacco con un aroma caratterizzante non sarebbe determinato in modo sufficientemente preciso nell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva in quanto quest'ultimo non conterrebbe alcun elenco degli aromi ammessi o di quelli vietati. Ciò porterebbe, a detta della Polonia, non all'eliminazione di ostacoli agli scambi preesistenti, quanto piuttosto alla creazione di nuovi ostacoli, dovendosi temere che gli Stati membri utilizzeranno, sul punto, in modo non omogeneo il loro potere discrezionale per il recepimento.

33 — V., sul punto, anche il considerando 16 della direttiva, dal quale si evince la particolare preoccupazione del legislatore dell'Unione per gli aromi caratterizzanti che possono incidere sui modelli di consumo.

34 — V., sul punto, le prove contenute nell'analisi di impatto («Impact Assessment») presentata dai servizi della Commissione il 19 dicembre 2012, doc. SWD(2012) 452 def.; ivi, in particolare, parte 1, pag. 34.

35 — Sentenza Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punto 24), nello stesso senso, sentenze Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punto 38), e Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punto 37).

36 — V., sul punto, le mie osservazioni riferite al secondo e al terzo motivo di ricorso.

37 — V. le mie conclusioni nella causa Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:190, paragrafo 51).

67. Anche questa eccezione però non convince.

68. Da un lato, è nella natura delle cose che le disposizioni di legge contengano nozioni indeterminate. Tanto più nel caso delle disposizioni presenti nelle direttive che necessitano sempre di un recepimento nel diritto nazionale (v. articolo 288, terzo comma, TFUE). Nel farlo il legislatore dell'Unione dispone di un margine di discrezionalità in merito alla tecnica di ravvicinamento più appropriata per ottenere il risultato auspicato [38].

69. Dall'altro, è comunque difficile immaginare in che modo un divieto riferito a *tutti* i prodotti del tabacco contenenti aromi caratterizzanti, come quello sancito a livello di Unione dall'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva, possa portare in sede di recepimento negli Stati membri a incongruenze così significative da far temere seriamente l'insorgenza di nuovi ostacoli agli scambi.

70. Quand'anche dovessero presentarsi incongruenze al riguardo, il legislatore dell'Unione avrebbe comunque adottato nella direttiva precauzioni sufficienti per evitarle. L'articolo 7, paragrafi da 2 a 5, della direttiva autorizza così la Commissione europea ad emanare, alle condizioni ivi meglio indicate, atti di esecuzione e atti delegati al fine di eliminare le incertezze eventualmente ancora presenti.

71. La previsione di un elenco di sostanze contenenti aromi ammesse o vietate a livello di Unione (una sorta di «elenco positivo» ed «elenco negativo»), come proposta dalla Polonia quale alternativa all'articolo 7 della direttiva, presenterebbe uno svantaggio determinante, ossia che si tratta di una tecnica legislativa complicata e di agevole elusione e che, in considerazione della rapida evoluzione del settore in esame, l'elenco necessiterebbe anche di un aggiornamento continuo. Un tale modus operandi limiterebbe inoltre eccessivamente il margine di azione riconosciuto in capo agli organi nazionali, in contrasto con il principio di proporzionalità (articolo 5, paragrafo 4, TUE).

72. Pertanto, la prima parte del primo motivo di ricorso è nel suo insieme infondata.

b) Sul rischio di una futura evoluzione non omogenea delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali (seconda parte del primo motivo di ricorso)

73. Con la seconda parte del primo motivo di ricorso la Polonia fa valere che sarebbe «oltremodo improbabile» che, in futuro, insorgano sul mercato interno europeo ostacoli agli scambi in ragione di divieti statali riferiti alle sigarette al mentolo.

74. Affronterò tale questione nel prosieguo solo in via subordinata. Dalle considerazioni da me svolte sulla prima parte del primo motivo di ricorso risulta, infatti, in ogni caso, che già al momento dell'adozione della direttiva sussistevano rilevanti ostacoli agli scambi imputabili alle diversità esistenti all'epoca tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri sui prodotti del tabacco con aromi caratterizzanti. La questione dell'insorgenza di *futuri* ostacoli agli scambi è quindi di fatto superata.

75. Mi sembra, inoltre, che la Polonia si contraddica. Quanto da essa affermato nell'ambito di questa seconda parte del primo motivo di ricorso, ossia che non vi sarebbe motivo di attendersi uno sviluppo non omogeneo delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, è difficilmente conciliabile con il timore – esposto nella prima parte del primo motivo di ricorso – di assistere sul piano nazionale a modus operandi diversi in sede di attuazione della messa al bando degli aromi caratterizzanti [39].

38 — Sentenze Regno Unito/Parlamento e Consiglio (C-66/04, EU:C:2005:743, punto 45); Regno Unito/Parlamento e Consiglio (C-217/04, EU:C:2006:279, punto 43), e Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punto 35).

39 — V., sul punto, supra, paragrafo 66 delle presenti conclusioni.

76. Ad ogni modo: dalla giurisprudenza consolidata emerge che il ricorso all'articolo 114 TFUE come fondamento normativo è possibile al fine di prevenire futuri ostacoli agli scambi dovuti allo sviluppo eterogeneo delle legislazioni nazionali, a condizione che l'insorgere di tali ostacoli appaia probabile e la misura di armonizzazione di cui trattasi abbia ad oggetto la loro prevenzione [40].

77. Proprio questo è il caso, se, nell'analisi, si tiene conto, quale contesto internazionale, dei lavori dell'Organizzazione mondiale della sanità (in prosieguo: l'«OMS»).

78. Le istituzioni dell'Unione convenute e alcune delle parti intervenute al loro fianco hanno sostenuto, in modo convincente, che l'Unione e i suoi Stati membri erano chiamati, in base alla convenzione quadro dell'OMS per la lotta contro il tabagismo [41], a limitare o vietare l'impiego di ingredienti nei prodotti del tabacco che ne possono migliorare il sapore, compreso l'impiego di mentolo. Benché effettivamente non risulti dal tenore letterale della stessa convenzione quadro, ciò si ricava dagli orientamenti per l'attuazione dei suoi articoli 9 e 10, adottati qualche anno prima della conferenza delle parti [42].

79. Tali orientamenti, pur non essendo, in quanto tali, giuridicamente vincolanti, assumono tuttavia un carattere di raccomandazione a livello mondiale ai fini dell'attuazione della convenzione quadro dell'OMS da parte dei contraenti [43]. Essi forniscono pertanto indicazioni anche agli Stati membri dell'Unione europea che hanno concluso la suddetta convenzione quadro.

80. Ciò premesso, il legislatore dell'Unione poteva legittimamente presumere che, in caso di mancata adozione di una disciplina unitaria, si sarebbe pervenuti quanto prima all'adozione di disposizioni nazionali in materia di utilizzo del mentolo e di altri aromi caratterizzanti nei prodotti del tabacco. L'Irlanda e la Francia lo hanno chiaramente confermato nel corso del procedimento dinanzi alla Corte con riguardo alla rispettiva prassi nazionale. La circostanza dedotta dalla Polonia, ossia che in realtà per lungo tempo non sarebbe stata emanata in proposito pressoché nessuna normativa nazionale negli Stati membri dell'Unione europea, potrebbe dipendere soltanto dal fatto che la Commissione [44] ha predisposto e avviato a livello interno dell'Unione la procedura legislativa volta all'adozione della direttiva controversa più o meno contemporaneamente alla pubblicazione degli orientamenti dell'OMS [45].

81. Il legislatore dell'Unione poteva inoltre ragionevolmente presumere che eventuali disposizioni nazionali di attuazione della convenzione quadro dell'OMS si sarebbero differenziate da Stato membro a Stato membro e avrebbero così comportato l'insorgenza di nuovi ostacoli agli scambi sul mercato interno se non fosse stata emanata una misura di armonizzazione a livello di Unione. Tali orientamenti non impongono, infatti, alle parti contraenti della convenzione l'adozione di nessuna misura specifica, ma riconoscono loro margini oltremodo ampi; in particolare, essi rimettono loro la scelta tra divieti e mere restrizioni all'impiego di aromi nei prodotti del tabacco e contengono solo alcuni esempi per tali ingredienti.

40 — Sentenze Alliance for Natural Health e a. (C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, punto 29); Germania/Parlamento e Consiglio (C-380/03, EU:C:2006:772, punti 38 e 41), e Irlanda/Parlamento e Consiglio (C-301/06, EU:C:2009:68, punto 64).

41 — Approvata con decisione 2004/513/CE del Consiglio, del 2 giugno 2004 (GU L 213, pag. 8).

42 — V., sul punto, gli «Orientamenti parziali per l'attuazione degli articoli 9 e 10», deliberati dalla conferenza delle parti della convenzione quadro dell'OMS per la lotta contro il tabagismo, adottata in occasione della sua quarta sessione a Punta del Este (2010), FCTC/COP/4(10), e modificati in occasione della sua quinta sessione di Seul (2012), FCTC/COP/5(6); in prosieguo anche: gli «orientamenti dell'OMS» o gli «orientamenti». Nel punto 3.1.2.2 degli orientamenti in parola, vertenti espressamente anche sul mentolo quale aroma si afferma quanto segue: «Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products».

43 — Ibidem, punto 1.1.

44 — La proposta della Commissione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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 COM(2012) 788 final, è stata presentata il 19 dicembre 2012. I preparativi interni e le consultazioni della Commissione hanno quindi avuto luogo già prima di tale data.

45 — Nello stesso senso, le mie conclusioni nella causa Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:190, paragrafo 34, ultimo periodo).

82. Alla luce di quanto precede, anche la seconda parte del primo motivo di ricorso è infondata.

c) Conclusione intermedia

83. Il primo motivo di ricorso deve essere quindi respinto nella sua interezza.

2. Sul principio di proporzionalità (secondo motivo di ricorso)

84. Il secondo motivo di ricorso è dedicato al principio di proporzionalità. La Polonia afferma che le controverse disposizioni della direttiva non sarebbero compatibili con il principio di proporzionalità come sancito dall'articolo 5, paragrafo 4, TUE.

a) Considerazioni generali sul principio di proporzionalità

85. Secondo una giurisprudenza consolidata, il principio di proporzionalità rientra tra i principi generali del diritto dell'Unione ed è sancito, con specifico riferimento all'esercizio delle competenze delle istituzioni dell'Unione, dall'articolo 5, paragrafo 4, TUE. Esso esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa in questione e non eccedano i limiti di quanto è necessario per raggiungere questi obiettivi [46]. Qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, è necessario ricorrere alla meno restrittiva; gli oneri imposti non devono inoltre essere sproporzionati in relazione agli scopi perseguiti [47].

86. Nel controllo giurisdizionale della proporzionalità degli atti dell'Unione occorre tener conto del fatto che la portata del potere discrezionale del legislatore dell'Unione può risultare limitata in funzione di un certo numero di elementi, allorché si tratta di ingerenze nei diritti fondamentali. Tra di essi rientrano, in particolare, il settore interessato, la natura del diritto fondamentale di cui trattasi, la natura e la gravità dell'ingerenza nonché la finalità di quest'ultima [48].

87. Nel caso di specie, l'interesse cade sul diritto fondamentale alla libertà d'impresa (articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali). In base alla giurisprudenza costante, la libertà d'impresa può essere soggetta ad un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell'interesse generale, limiti all'esercizio dell'attività economica [49], fermo restando che al legislatore dell'Unione è riconosciuto un ampio potere discrezionale quando si tratta di un settore che richiede scelte di natura tanto politica quanto economica o sociale e nel quale occorre effettuare valutazioni complesse [50].

88. Che il legislatore dell'Unione si sia trovato ad affrontare, all'atto di emanare la direttiva 2014/40, complesse questioni di carattere economico, sociale e politico è pacifico e non è neppure messo in discussione seriamente da nessuna delle parti del procedimento. Occorreva quindi riconoscere al legislatore dell'Unione un ampio potere discrezionale rispetto alle valutazioni alla base della direttiva, non da ultimo, con riferimento alle misure con cui può essere raggiunto al meglio il livello elevato di

46 — Sentenze Maizena e a. (137/85, EU:C:1987:493, punto 15); Regno Unito/Consiglio (C-84/94, EU:C:1996:431, punto 57); British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punto 122); Digital Rights Ireland (C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 46), e Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 67).

47 — Sentenze Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punto 21); Jippes e a. (C-189/01, EU:C:2001:420, punto 81), ed ERG e a. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punto 86); nello stesso senso, anche sentenza Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 91).

48 — Sentenza Digital Rights Ireland (C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 47).

49 — Sentenza Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punto 46).

50 — Sentenze British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punto 123); S.P.C.M. e a. (C-558/07, EU:C:2009:430, punto 42); Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punto 52), e Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 67).

protezione della salute imposto nel mercato interno europeo (articoli 9, 114, paragrafo 3, e 168, paragrafo 1, TFUE e articolo 35, secondo periodo, della Carta dei diritti fondamentali). Ciò vale anche in quanto le prognosi rispetto al futuro andamento del mercato possono essere esaminate, per loro natura, tutt'al più in funzione della loro plausibilità.

89. La suddetta discrezionalità comporta che una violazione del principio di proporzionalità da parte del legislatore dell'Unione possa essere riconosciuta solo qualora il relativo atto giuridico dell'Unione sia *manifestamente sproporzionato*, ossia quando esso sia manifestamente inidoneo a realizzare gli obiettivi legittimi perseguiti, vada manifestamente oltre quanto necessario per raggiungere i suddetti obiettivi oppure comporti inconvenienti manifestamente sproporzionati rispetto a detti obiettivi [51]. È invece trascurabile se la misura adottata nell'atto sia l'unica ipotizzabile o anche soltanto la più adeguata.

90. È alla luce del suddetto criterio che la proporzionalità delle controverse disposizioni della direttiva deve essere assoggettata, nel prosieguo, a controllo giurisdizionale.

b) Sull'adeguatezza e sulla necessità di un divieto di commercializzazione (prima e seconda parte del secondo motivo di ricorso)

91. Con le prime due parti del presente secondo motivo di ricorso la Polonia eccepisce che una messa al bando delle sigarette al mentolo non sarebbe né adatta, né necessaria per raggiungere il livello elevato di protezione della salute perseguito dal legislatore dell'Unione con la direttiva.

i) Osservazioni preliminari sul principio di precauzione

92. Occorre anzitutto osservare che nessuna delle parti del procedimento nega i rischi per la salute collegati al fumo [52]. Tutte le parti riconoscono inoltre, in linea di principio, che gli aromi caratterizzanti facilitano o promuovono il fumo e possono quindi comportare rischi per la salute [53].

93. Oggetto di accesi confronti tra le parti è invece la questione del modo in cui una messa al bando delle sigarette al mentolo possa incidere sul modello di consumo dei fumatori attuali e potenziali. Entrambe le parti fondano le rispettive tesi su studi scientifici e contestano all'altra la carente fondatezza, sotto il profilo scientifico, delle sue considerazioni.

94. Ai fini della valutazione della legittimità della direttiva 2014/40 e, in particolare, della proporzionalità delle disposizioni controverse, è del tutto irrilevante stabilire se i rischi per la salute dedotti dal legislatore dell'Unione relativamente alle sigarette al mentolo – a mio avviso, oltremodo plausibili – possano, alla luce delle attuali conoscenze scientifiche, essere comprovati con sufficiente precisione.

51 — Sentenza Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punti 74, 81 e 91); nello stesso senso già sentenze Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punto 52); S.P.C.M. e a. (C-558/07, EU:C:2009:430, punto 42), e Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punto 46).

52 — La Corte riconosce, dal canto suo, che la nicotina contenuta nei prodotti del tabacco provoca dipendenza e che la sua tossicità non è contestata (sentenze Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punto 50 e Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punto 52).

53 — V., sul punto, supra, paragrafo 52 delle presenti conclusioni.

95. Il legislatore dell'Unione era infatti tenuto, in sede di adozione della direttiva, a rispettare il principio di precauzione [54]. Proprio ove risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive [55].

96. Anche l'invito formulato in seno all'OMS a limitare o vietare a livello mondiale l'impiego di sostanze nei prodotti del tabacco che possono migliorarne il sapore, tra cui anche il mentolo [56], è semplicemente un'espressione del principio di precauzione.

97. Certamente, il principio di precauzione esige che il legislatore dell'Unione adotti le sue decisioni sempre tenendo conto dei più affidabili dati scientifici a sua disposizione e dei risultati più recenti della ricerca internazionale [57] (in tal senso, anche l'articolo 114, paragrafo 3, TFUE). Né la Polonia, né la Romania hanno tuttavia messo seriamente in discussione che il legislatore dell'Unione abbia adempiuto, nel caso di specie, a tale obbligo [58]. Le parti discutono semplicemente di quali conclusioni debbano trarsi dalle informazioni scientifiche esaminate. Tuttavia, il legislatore dell'Unione beneficiava al riguardo di un ampio margine di discrezionalità che egli non ha qui in alcun modo superato.

98. In tale contesto, in base al principio di precauzione, era ben giustificato e forse addirittura necessario prevedere, per l'utilizzo di aromi caratterizzanti nei prodotti del tabacco, disposizioni in generale restrittive, tanto più che – in base alle disposizioni di diritto primario – era necessario perseguire un livello *elevato* di protezione della salute (articoli 9, 114, paragrafo 3, e 168, paragrafo 1, TFUE e articolo 35, secondo periodo, della Carta dei diritti fondamentali).

ii) Sull'adeguatezza di un divieto di commercializzazione (prima parte del secondo motivo di ricorso)

99. Con tre argomenti la Polonia contesta l'adeguatezza del divieto di immissione in commercio delle sigarette al mentolo a incrementare la protezione della salute perseguita dalla direttiva, in particolare rispetto ai giovani: le sigarette al mentolo sarebbero in primis un prodotto «tradizionale» meno attrattivo per i giovani rispetto ad altri prodotti del tabacco aromatizzato. In secondo luogo, non vi sarebbe alcuna prova oggettiva del fatto che la messa al bando delle sigarette al mentolo è idonea a limitare il numero di giovani che iniziano a fumare o, in generale, a ridurre il numero dei fumatori. In terzo luogo, si assisterebbe in Europa a una fioritura del mercato nero delle sigarette al mentolo.

54 — V., in questo senso, sentenza Alliance for Natural Health e a. (C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, punto 68), in cui la Corte sottolinea che il legislatore dell'Unione deve «rispett[are] il principio di precauzione all'atto di adottare, nell'ambito della politica del mercato interno, provvedimenti intesi a proteggere la salute umana».

55 — Sentenze Regno Unito/Commissione (C-180/96, EU:C:1998:192, punto 99); Commissione/Danimarca (C-192/01, EU:C:2003:492, punti 52 e 53); Commissione/Francia (C-333/08, EU:C:2010:44, punto 93); Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punti da 60 a 62), e Acino/Commissione (C-269/13 P, EU:C:2014:255, punto 57).

56 — V., sul punto, supra, paragrafi da 77 a 79 delle presenti conclusioni.

57 — Sentenze Commissione/Danimarca (C-192/01, EU:C:2003:492, punto 51); Commissione/Francia (C-333/08, EU:C:2010:44, punto 92), e Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punto 60); v. anche sentenza Monsanto Agricoltura Italia e a. (C-236/01, EU:C:2003:431, punto 113).

58 — Anche gli orientamenti dell'OMS (citati supra alla nota 41), cui, in base a quanto risulta dall'articolo 1 e dal considerando 7 della direttiva, il legislatore dell'Unione si è orientato, si basano sulle «migliori prove scientifiche disponibili e sulle esperienze della parti contraenti» (v., sul punto, punto 1.1 degli orientamenti in parola).

– Sull'effetto sulla salute di una messa al bando delle sigarette al mentolo

100. Per quanto attiene a entrambi i primi argomenti della Polonia, ho già osservato supra, con riferimento all'articolo 114 TFUE, che non vi è alcuna ragione oggettiva per applicare a prodotti asseritamente «tradizionali» e affermati sul mercato criteri meno rigorosi sotto il profilo della protezione della salute rispetto a quelli vigenti per i prodotti di nuova generazione [59]. Come osserva molto correttamente la Francia, il carattere tradizionale di un prodotto non giustifica la sua permanenza sul mercato se, in tal modo, è reso più difficile il raggiungimento di un livello elevato di protezione della salute.

101. Mi sembra inoltre errata l'argomentazione della Polonia a detta della quale le istituzioni dell'Unione dovrebbero concretamente dimostrare che, grazie alla messa al bando delle sigarette al mentolo, diminuiscono i giovani che iniziano a fumare o si riduce il numero dei fumatori nel suo complesso.

102. Infatti, come già osservato, ai fini della valutazione dell'adeguatezza delle disposizioni controverse non rileva affatto se possano essere comprovati scientificamente e con sufficiente precisione gli effetti sul modello di consumo dei fumatori (attuali o potenziali) di una messa al bando degli aromi caratterizzanti come presunti dal legislatore dell'Unione. Le prognosi sul futuro sviluppo dell'andamento del mercato non possono per loro natura essere oggetto di prova in senso stretto, ma tutt'al più di un esame rispetto alla loro plausibilità.

103. È certamente plausibile che, come ritenuto dal legislatore dell'Unione, una messa al bando delle sigarette al mentolo e delle altre sigarette aromatizzate renda l'accesso al consumo di tabacco meno attrattivo per ragazzi e adulti in giovane età e, nel contempo, aiuti i fumatori abituali – o almeno taluni di essi – a superare la dipendenza da nicotina. In breve: se gli aromi caratterizzanti possono agevolare o incentivare il fumo, potendo attenuare o coprire il sapore generalmente molto amaro, talvolta addirittura pungente, del fumo del tabacco, non è inverosimile che la rinuncia a tali aromi possa avere l'effetto contrario e contribuire così a una migliore protezione della salute.

104. Un divieto di aromi caratterizzanti nei prodotti del tabacco non può in nessun caso essere considerato come *manifestamente inidoneo* a raggiungere l'obiettivo succitato e a contribuire, così, a un livello elevato di protezione della salute sul mercato interno europeo. Tanto più se si tiene conto del principio di precauzione e dell'ampio potere discrezionale riconosciuto al legislatore dell'Unione rispetto alla scelta delle misure con cui può essere raggiunto al meglio, nel mercato interno, il prescritto elevato livello di protezione della salute.

– Sull'asserita fioritura del mercato nero per le sigarette al mentolo

105. Per quanto attiene alla fioritura del mercato nero delle sigarette al mentolo, paventata dalla Polonia, si tratta soltanto di una mera affermazione presentata inoltre in maniera non circostanziata.

106. Le istituzioni dell'Unione convenute e alcune delle parti intervenute al loro fianco cercano di contestare tali affermazioni richiamandosi anzitutto alle nuove disposizioni contenute negli articoli 15 e 16 della direttiva che fissano requisiti precisi per la tracciabilità dei pacchetti di sigarette e gli elementi di sicurezza che devono essere applicati a detti pacchetti.

107. Occorre in effetti riconoscere, con la Polonia, che tali garanzie non sono, di per sé, adatte a ostacolare l'eventuale contrabbando di sigarette al mentolo da paesi terzi e il commercio sul mercato nero all'interno dell'Unione europea di sigarette al mentolo introdotte o commercializzate illegalmente.

59 — V. supra, paragrafo 51 delle presenti conclusioni.

108. A mio avviso, dirimente non può essere neppure se il contrabbando e il commercio sul mercato nero possano essere in tal modo ostacolati efficacemente [60]. Due sono piuttosto gli aspetti decisivi: da un lato, gli articoli 15 e 16 della direttiva rendono più difficoltoso lo svolgimento di attività illegali e ne agevola l'individuazione. Dall'altra – e soprattutto – per i consumatori sarà più difficile, dopo l'entrata in vigore del divieto di immissione in commercio di prodotti del tabacco con aromi caratterizzanti, rifornirsi ancora di sigarette al mentolo e di altre sigarette aromatizzate. Tale circostanza permette già da sola di ritenere che un divieto siffatto non mancherà di contribuire a garantire un livello elevato di protezione della salute. Il fatto che i divieti possano, in singoli casi, essere aggirati non depone, in linea di principio, contro la loro adeguatezza a raggiungere l'obiettivo perseguito.

109. La prima parte del secondo motivo di ricorso è quindi infondata.

iii) Sulla necessità di un divieto di commercializzazione (seconda parte del secondo motivo di ricorso)

110. La Polonia nega inoltre che un divieto di immissione in commercio di sigarette al mentolo sia necessario per raggiungere l'obiettivo del livello elevato di protezione della salute sul mercato interno europeo perseguito con la direttiva.

111. Gli argomenti esposti dalla Polonia a tal proposito possono essere ricondotti a due ambiti: si pone, da un lato, la questione se un divieto generalizzato esteso a tutti gli aromi caratterizzanti, compreso il mentolo, fosse necessario e, dall'altro, se il legislatore dell'Unione non avesse a disposizione misure più blande e meno incisive rispetto a un divieto.

– Sulla necessità di un divieto generale esteso a tutti gli aromi caratterizzanti

112. Per quanto attiene al primo dei suddetti ambiti, ho già osservato supra, con riferimento all'articolo 114 TFUE, che le argomentazioni della Polonia sull'asserita posizione particolare delle sigarette al mentolo nel segmento di mercato delle sigarette aromatizzate sono poco convincenti [61].

113. In particolare, anche ammettendo, in linea con la Polonia, il carattere «tradizionale» delle sigarette al mentolo rispetto ad altri tipi di sigarette aromatizzate, esso non potrebbe giustificare una qualche deroga al livello elevato di protezione della salute sul mercato interno dei prodotti del tabacco che deve essere perseguito a livello generale.

114. Con la messa al bando di tutti gli aromi caratterizzanti, la direttiva segue, come risulta non da ultimo dal suo articolo 1 e dal suo preambolo [62], le indicazioni elaborate in seno all'OMS [63].

60 — Nello stesso senso, sentenza British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punto 129). Un pensiero analogo si rinviene inoltre nelle mie conclusioni nelle cause CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:170, paragrafo 123), e Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, paragrafi 107 e 108).

61 — V., sul punto, supra, paragrafi da 46 a 53 delle presenti conclusioni.

62 — Considerando 7 della direttiva.

63 — V., sul punto, supra, paragrafi da 76 a 78 e 95 delle presenti conclusioni.

115. Se il legislatore dell'Unione avesse rinunciato a inserire il mentolo nel divieto di aromi caratterizzanti, la direttiva avrebbe potuto contribuire in maniera in maniera molto più ridotta al raggiungimento del livello elevato di protezione della salute. I consumatori attuali o potenziali di prodotti del tabacco aromatizzati avrebbero infatti continuato a disporre, sul mercato interno delle sigarette al mentolo come alternativa, il che potrebbe facilitare l'iniziazione di ragazzi e adulti in giovane età al consumo di tabacco e, nel contempo, rendere più difficile per i fumatori abituali il superamento della dipendenza da nicotina [64].

116. Se non avesse vietato le sigarette al mentolo alla stregua delle altre sigarette aromatizzate, l'Unione europea si sarebbe inoltre anche esposta al rischio di un procedimento in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (in prosieguo: l'«OMC»). In una relazione emanata nel 2012, l'organo di composizione delle controversie dell'OMC ha infatti stabilito che gli Stati Uniti d'America hanno violato le regole dell'OMC per aver vietato la vendita di sigarette contenenti aroma di garofano, continuando però nel contempo ad ammettere la commercializzazione di sigarette al mentolo [65]. Contrariamente a quanto ritenuto dalla Polonia, non sembra in alcun modo escluso, ma persino piuttosto verosimile, che la citata relazione dell'OMC possa essere riferita alla problematica qui di rilievo, tanto più che ivi si indicava espressamente una comparabilità tra le sigarette all'aroma di garofano e quelle con aroma di mentolo (quali cosiddetti «prodotti analoghi» ai sensi dell'accordo dell'OMC sugli ostacoli tecnici agli scambi).

117. Tenendo conto di quanto precede, non si può seriamente mettere in dubbio la necessità di vietare *tutti* gli aromi caratterizzanti compreso quello al mentolo [66]. In ogni caso, un siffatto divieto generale non eccede di certo *manifestamente* quanto necessario per raggiungere un livello elevato di protezione della salute sul mercato interno europeo.

– Sulle asserite misure meno incisive chiamate in causa dalla Polonia

118. Per quanto attiene al secondo dei succitati ambiti, la Polonia deduce essenzialmente tre alternative che, a suo dire, dovrebbero essere prese in considerazione come misure meno incisive rispetto a una messa al bando integrale delle sigarette al mentolo: l'introduzione di limiti di età per la vendita delle sigarette in parola, l'apposizione di particolari avvertimenti sui loro pacchetti e l'avvio di campagne informative mirate.

119. Occorre osservare sul punto che, nell'ambito di un esame di proporzionalità, eventuali misure più blande rispetto alle misure adottate dal legislatore dell'Unione possono essere prese in considerazione soltanto se parimenti idonee a raggiungere l'obiettivo perseguito con l'atto giuridico controverso dell'Unione [67].

120. Così non è nel caso dei suddetti limiti di età. Come osservato in modo convincente dalle istituzioni dell'Unione e da numerosi Stati membri che sono parte del procedimento, i limiti di età sono agevolmente eludibili nel commercio, tanto più nel commercio a distanza, e il loro rispetto è oltremodo difficile da controllare.

64 — A ciò non osta il fatto che, in base a uno studio citato dalla Polonia, il mentolo rientri tra le ragioni addotte più di rado per motivare l'iniziazione delle persone al fumo. L'eliminazione di ogni causa, per quanto piccola, è infatti adatta a contribuire a un livello elevato di protezione della salute sul mercato interno dei prodotti del tabacco.

65 — Relazione dell'organo di appello permanente dell'OMC del 4 aprile 2012 (WT/DS406/AB/R, «United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes», reperibile sulla pagina Internet dell'OMC all'indirizzo www.wto.org), ivi, in particolare, punto 298.

66 — V., nello stesso senso, con riferimento al divieto di commercializzazione dei prodotti del tabacco per uso orale, sentenze Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punto 47), e Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punto 49).

67 — Sentenze Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punto 55), e Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punto 56).

121. Da un lato, sussiste la possibilità che i minori si facciano procurare le sigarette elettroniche da maggiorenni della propria famiglia o della propria cerchia di amici e conoscenti. Dall'altro, neppure il requisito della maggiore età per l'acquisto di sigarette elettroniche permette di garantire che i giovani consumatori, che hanno appena superato il corrispondente limite di età, siano adeguatamente tutelati dai pericoli derivanti dal consumo di nicotina. Tuttavia, come osservato in modo convincente nel corso del procedimento pregiudiziale, particolarmente a rischio non sono soltanto i minorenni, ma anche gli adulti maggiorenni in giovane età (soprattutto la fascia di età compresa tra i 18 e i 25 anni) in quanto spesso, fino al raggiungimento dei 25 anni, si verifica e si riscontra l'iniziazione al consumo di prodotti contenenti nicotina.

122. E neppure l'obbligo a carico di fabbricanti e importatori di apporre avvertenze sul pacchetto di sigarette al mentolo può essere considerato, rispetto all'obiettivo di un livello elevato di protezione della salute, adeguato quanto un divieto di commercializzazione esteso a tutti i prodotti del tabacco con aromi caratterizzanti. Quand'anche fosse possibile predisporre specifiche avvertenze indicanti che le sigarette aromatizzate non sono meno pericolose di quelle non aromatizzate, ciò non inciderebbe sul permanere della disponibilità di tali prodotti per il consumatore. La vendita di sigarette con aromi caratterizzanti potrebbe quindi continuare a operare come ostacolo al raggiungimento di un livello elevato di protezione della salute sul mercato interno europeo. Inoltre, come osserva correttamente l'Irlanda, avvertenze specifiche riferite agli aromi potrebbero addirittura essere controproducenti, in quanto esse possono – non diversamente da una comunicazione pubblicitaria – attirare in modo particolare, e più di una mera indicazione del contenuto, l'attenzione del consumatore sulla presenza di aromi caratterizzanti.

123. Lo stesso vale per l'idea lanciata dalla Polonia di una campagna informativa sulla pericolosità dei prodotti del tabacco contenenti aromi caratterizzanti. Come osserva molto correttamente la Commissione, siffatte campagne informative non sarebbero in ogni caso adatte, ai sensi dell'articolo 114 TFUE, a eliminare gli ostacoli agli scambi esistenti in ragione delle diverse discipline nazionali in materia di impiego di aromi caratterizzanti o a evitarne l'insorgenza.

124. Entrambe le prime parti del secondo motivo di ricorso qui in esame non meritano quindi di essere accolte.

c) Sulla proporzionalità in senso stretto (terza parte del secondo motivo di ricorso)

125. Con la terza parte del secondo motivo di ricorso qui in esame, la Polonia affronta la questione della proporzionalità in senso stretto. Viene paventato il rischio di disordini economici e sociali che, secondo la Polonia, si verificheranno in tale Stato membro, in ragione della messa al bando di sigarette al mentolo, in misura molto maggiore rispetto ad altri Stati membri. Inoltre, in questa sede, la Polonia contesta che il legislatore dell'Unione non avrebbe compiuto alcuna analisi dei costi-benefici o, in ogni caso, un'analisi specificamente riferita alle sigarette al mentolo.

126. Diversamente da quanto ritiene il Regno Unito, l'esame della proporzionalità in senso stretto costituisce un terzo passaggio autonomo nell'ambito del principio di proporzionalità. Essa richiede, come già ricordato all'inizio, che gli oneri collegati con un atto dell'Unione non siano sproporzionati in relazione agli scopi perseguiti [68]. Il legislatore dell'Unione deve quindi sempre verificare se gli obiettivi perseguiti dalla misura prescelta siano idonei a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori [69] (v. altresì – per i progetti di atti legislativi – l'articolo 5, ultimo periodo, del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità [70]).

68 — Sentenze Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punto 21); Jippes e a. (C-189/01, EU:C:2001:420, punto 81), ed ERG e a. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punto 86); nello stesso senso, anche sentenza Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 91).

69 — Sentenze Arcelor Atlantique et Lorraine e a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punto 59); Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punto 53), e Lussemburgo/Parlamento e Consiglio (C-176/09, EU:C:2011:290, punto 63).

70 — Protocollo 2 del TUE e del TFUE (in prosieguo: il «protocollo 2»).

127. Nel caso di specie, il Parlamento e il Consiglio, nella loro qualità di organi legislativi dell'Unione, potevano fondarsi in particolare sull'analisi di impatto compiuta dalla Commissione [71] all'interno della quale sono analizzate anche le conseguenze economiche e sociali delle misure introdotte con la direttiva [72].

128. Posto che alle sigarette al mentolo non va riconosciuta, come già ricordato, *nessuna* posizione speciale nel segmento di mercato delle sigarette aromatizzate [73], non era necessaria – contrariamente a quanto ritenuto dalla Polonia – un'analisi di impatto specifica per il prodotto in parola.

129. È possibile che la scomparsa dal mercato delle sigarette al mentolo, quale conseguenza del divieto di commercializzazione di prodotti del tabacco con aromi caratterizzanti introdotto dal diritto dell'Unione, possa avere temporaneamente effetti negativi sulla situazione economica di determinati agricoltori attivi nella produzione del tabacco e di determinate imprese coinvolte nella fabbricazione e commercializzazione dei prodotti del tabacco e che essa, nel peggiore dei casi, possa portare persino alla perdita di alcuni posti di lavoro.

130. Occorre tuttavia considerare che, nella scala di valori del diritto dell'Unione, è riconosciuta alla protezione della salute umana una diversa e prevalente posizione rispetto agli interessi di carattere sostanzialmente economico (v. sul punto, articoli 9, 114, paragrafo 3, 168, paragrafo 1, TFUE e articolo 35, secondo periodo, della Carta dei diritti fondamentali), cosicché la protezione della salute può giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori economici [74].

131. Il fatto che l'economia polacca possa essere colpita più duramente dalla messa al bando delle sigarette al mentolo rispetto all'economia di altri Stati membri non rende peraltro sproporzionato il divieto di aromi caratterizzanti nella direttiva. In considerazione delle diverse strutture economiche degli Stati membri è pressoché impossibile immaginare un caso in cui un atto legislativo dell'Unione abbia ripercussioni esattamente identiche in ognuno di essi [75]. Come sottolineano correttamente le istituzioni dell'Unione parte del procedimento dinanzi alla Corte, il ravvicinamento delle legislazioni sul mercato interno europeo sarebbe in ampia misura privato della sua ragion d'essere se potesse essere concretizzato soltanto nei casi in cui già sussistono comunque condizioni ampiamente identiche in tutti gli Stati membri.

132. Peraltro, le perdite pronosticate dalla Polonia nel settore agricolo e nel commercio del tabacco di detto Stato membro [76] – quand'anche reali – sarebbero comunque contenute e sostenibili, tanto più che si tratterebbe evidentemente di mere contrazioni del fatturato e non, ad esempio, di perdite di utile netto.

71 — «Impact Assessment» presentata dai servizi della Commissione il 19 dicembre 2012, doc. SWD(2012) 452 def.; ivi, in particolare, parte 1, pagg. 98 e segg. e 120 e segg.

72 — Talvolta anche la Corte tiene in considerazione una siffatta analisi di impatto della Commissione in sede di esame della validità degli atti giuridici dell'Unione (v. ad esempio sentenza Vodafone e a., C-58/08, EU:C:2010:321, punti 55 e 65).

73 — V. supra, paragrafi da 46 a 53 delle presenti conclusioni.

74 — Nello stesso senso, sentenza Nelson e a. (C-581/10 e C-629/10, EU:C:2012:657, punto 81), riferita alla protezione del consumatore.

75 — Così, ad esempio, le disposizioni in materia di protezione dell'ambiente per le auto previste dal diritto dell'Unione hanno un impatto maggiore sugli Stati membri nei quali l'industria automobilistica svolge un ruolo importante. Allo stesso modo, gli atti dell'Unione attinenti alla produzione e al commercio della birra avrebbero ripercussioni maggiori in quegli Stati membri che hanno una produzione significativa di tale bevanda e ne registrano i consumi più elevati.

76 — Nel ricorso si osserva che la Polonia rientra tra gli Stati membri nei quali le sigarette al mentolo raggiungono una quota piuttosto elevata, sia nella produzione che nei consumi. In caso di una messa al bando delle sigarette al mentolo, la Polonia stima tra EUR 400 e 500 la contrazione annuale di fatturato per ciascuno degli agricoltori che producono tabacco. La Polonia ritiene inoltre probabile una contrazione del fatturato per i rivenditori di prodotti del tabacco, di dimensioni per lo più piccole o medie, senza tuttavia indicare delle cifre.

133. A prescindere da quanto precede, eventuali disordini economici e sociali che dovessero derivare dalla messa al bando delle sigarette al mentolo sarebbero comunque temperati dal generoso termine transitorio previsto, sino al 20 maggio 2020, ossia un periodo di quattro anni dopo il termine di recepimento della direttiva. Per quanto attiene, nello specifico, agli agricoltori interessati, essi possono inoltre accedere, in ogni caso, al sostegno al reddito nell'ambito della politica agricola comune.

134. Nel complesso, per il legislatore dell'Unione era quindi ben sostenibile – e in ogni caso non *manifestamente sproporzionato* –, in sede di adozione della direttiva, privilegiare il perseguito livello elevato di protezione della salute rispetto a considerazioni di carattere economico e sociale, come fatte valere nel caso di specie dalla Polonia.

135. Di conseguenza, anche la terza parte del secondo motivo di ricorso qui in esame risulta infondata.

d) Conclusione intermedia

136. Nel complesso, il secondo motivo di ricorso non può trovare accoglimento.

3. Sul principio di sussidiarietà (terzo motivo di ricorso)

137. Il terzo e ultimo motivo di ricorso della Polonia si fonda sul principio di sussidiarietà, come sancito nell'articolo 5, paragrafo 1, secondo periodo, TUE, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 3, TUE.

138. In base al principio di sussidiarietà in esame, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione (articolo 5, paragrafo 3, TUE).

139. Posto che l'Unione non dispone di una competenza generale a disciplinare il mercato interno [77], che ricade nei settori di competenza concorrente tra l'Unione e i suoi Stati membri [articolo 4, paragrafo 2, lettera a), TFUE], trova applicazione rispetto alle misure di armonizzazione a norma dell'articolo 114 TFUE – e quindi anche alla direttiva qui in esame – il principio di sussidiarietà [78].

140. Il rispetto del principio di sussidiarietà è soggetto al controllo giurisdizionale dei giudici dell'Unione [79]. Il controllo in parola ricomprende in particolare due aspetti: da un lato, la compatibilità nel merito degli atti dell'Unione con il principio di sussidiarietà [v., sul punto, qui a seguire, la sezione a)] e, dall'altro, la loro motivazione sotto il profilo del principio di sussidiarietà. [v., sul punto, infra, sub b)]. La Polonia affronta entrambi i profili nel suo terzo motivo di ricorso.

a) Sulla compatibilità sostanziale della direttiva con il principio di sussidiarietà

141. In prima battuta la Polonia, con il sostegno della Romania, eccepisce che, prima di adottare la direttiva, il legislatore dell'Unione non avrebbe compiuto alcun «test di efficienza comparata».

77 — Sentenza Germania/Parlamento e Consiglio (C-376/98, EU:C:2000:544, punto 83).

78 — In tal senso già la giurisprudenza precedente, riferita al periodo anteriore all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona; v. sentenze British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punto 179), e Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punto 75).

79 — V., in particolare, sentenze Germania/Parlamento e Consiglio (C-233/94, EU:C:1997:231, punti da 23 a 29); Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio (C-377/98, EU:C:2001:523, punti da 30 a 34); British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punti da 177 a 185); Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punti da 72 a 79), ed Estonia/Parlamento e Consiglio (C-508/13, EU:C:2015:403, punti da 44 a 55).

142. La Polonia allude così al test, suddiviso in due passaggi, applicabile ai fini dell'attuazione pratica del principio di sussidiarietà a norma dell'articolo 5, paragrafo 3, TUE:

— da un lato, le istituzioni dell'Unione devono sincerarsi di attivarsi soltanto e nella misura in cui gli obiettivi delle misure prese in considerazione non possono essere realizzati sufficientemente dagli Stati membri (*componente negativa* del test);

— dall'altro, un'azione dell'Unione è ammessa soltanto e nella misura in cui gli obiettivi delle misure prese in considerazione possono essere meglio realizzati a livello di Unione in ragione della loro portata o dei loro effetti (*componente positiva* del test).

Con queste due componenti del test di sussidiarietà viene in definitiva analizzata, da due diversi punti di vista, la medesima questione, ossia se, ai fini della realizzazione degli obiettivi perseguiti, occorra agire a livello di Unione o di Stati membri.

143. Contrariamente a quanto ritengono le istituzioni dell'Unione che sono parte del procedimento, il suddetto test non è per nulla sempre soddisfatto in ragione della sussistenza dei presupposti per ricorrere all'articolo 114 TFUE quale fondamento giuridico per l'adozione di misure di armonizzazione del mercato interno. È vero che una gran parte delle considerazioni da formulare nell'ambito dell'articolo 5, paragrafo 3, TUE sono simili a quelle che giocano un ruolo anche nell'ambito dell'articolo 114 TFUE, ma esse non coincidono perfettamente.

144. L'articolo 114 TFUE chiarisce infatti se l'Unione disponga della competenza per adottare misure di armonizzazione del mercato interno. Di contro, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, è stabilito se e in che modo l'Unione faccia uso di tale competenza nel caso concreto. In altre parole, la *ripartizione delle competenze* tra Unione e Stati membri segue l'articolo 114 TFUE, mentre il principio di sussidiarietà fornisce alle istituzioni dell'Unione direttive giuridicamente vincolanti sul loro *esercizio delle competenze* (articolo 5, paragrafo 1, TUE).

145. La verifica del rispetto del principio di sussidiarietà deve essere compiuta, in linea di principio, per la direttiva nel suo insieme e non per ciascuna delle sue disposizioni in particolare [80]. Nel farlo, come già suggerisce il tenore letterale dell'articolo 5, paragrafo 3, TUE, occorre esaminare le *misure* contenute nella direttiva tenendo conto degli *obiettivi* con esse perseguiti. Di conseguenza, nel caso di specie, la questione della sussidiarietà non deve essere analizzata soltanto rispetto alle *sigarette al mentolo*, in quanto il divieto relativo a detto specifico tipo di sigarette non può – come già osservato nel dettaglio supra [81] – essere considerato una misura autonoma e separata rispetto alla messa al bando di tutti i prodotti del tabacco contenenti aromi caratterizzanti.

146. Ove, dinanzi ai giudici dell'Unione, si discuta se, in sede di applicazione dell'articolo 114 TFUE, siano state rispettate le indicazioni fornite, nel merito, dal principio di sussidiarietà, occorre considerare che l'esercizio delle competenze da parte delle istituzioni dell'Unione in sede di adozione di misure di armonizzazione del mercato interno richiede scelte di natura tanto politica quanto economica o sociale e, nel loro contesto, impone di effettuare valutazioni complesse. Il relativo controllo avviene, in prima battuta, a livello politico grazie alla partecipazione dei parlamenti nazionali per la quale il Trattato di Lisbona ha introdotto, con il protocollo 2, una procedura specifica. In sede giudiziale, come già osservato rispetto al principio di proporzionalità [82], tali considerazioni sono invece solo limitatamente verificabili.

80 — In questo senso, anche la sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio (C-508/13, EU:C:2015:403, punto 51).

81 — V. supra, paragrafi da 48 a 57 delle presenti conclusioni.

82 — V., sul punto, supra, paragrafi 87 e 88 delle presenti conclusioni.

147. La Corte può ragionevolmente controllare solo se gli organi politici dell'Unione abbiano agito, in sede di esercizio delle loro competenze, sotto il profilo del principio di sussidiarietà, nei limiti dei margini di discrezionalità loro accordati. Il giudice dell'Unione esamina a tal fine se, nel caso di specie, le istituzioni in parola abbiano potuto fondare la loro valutazione sulla questione di sussidiarietà su sufficienti elementi di fatto o se abbiano compiuto in proposito un errore manifesto di valutazione [83].

148. Un controllo giurisdizionale più rigoroso della sussidiarietà può essere necessario ove un atto dell'Unione si riferisca eccezionalmente a questioni attinenti all'identità nazionale degli Stati membri (articolo 4, paragrafo 2, TUE) [84]. Nel caso di specie non sussiste però alcun elemento in tal senso, cosicché è possibile mantenere quale criterio di esame quello dell'errore manifesto di valutazione.

i) Sulla componente negativa del test di sussidiarietà: misure non attuabili in misura sufficiente a livello nazionale

149. Per quanto attiene anzitutto alla competente negativa del test di sussidiarietà, occorre analizzare se gli obiettivi delle adottande misure rispetto alla lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco avrebbero potuto essere raggiunti in maniera sufficiente a livello di Stati membri.

150. In generale, nell'ambito della suddetta componente negativa del test di sussidiarietà vengono in considerazione, in particolare, i seguenti tre aspetti.

151. Assumono in primis rilievo le capacità tecniche e finanziarie degli Stati membri. L'esistenza di Stati membri che non sono in grado di adottare le misure necessarie per affrontare un problema è indice del fatto che è stata soddisfatta la compente negativa del test di sussidiarietà.

152. Occorre chiedersi, in secondo luogo, se esistano nel mezzo peculiarità nazionali, regionali o locali. In caso affermativo, ciò depone invece per un intervento a livello di Stati membri e per il coinvolgimento di enti che si caratterizzano per una maggiore vicinanza e competenza rispetto alle misure adottande.

153. In terzo luogo, occorre esaminare se il problema da risolvere abbia una dimensione puramente locale o regionale o se al contrario assuma una portata transfrontaliera che, per sua natura, non può essere affrontata efficacemente a livello nazionale, regionale o locale. L'esistenza di problemi aventi carattere transfrontaliero è uno degli indizi più importanti del soddisfacimento della componente negativa del test di sussidiarietà [85].

83 — In tal senso alcune delle formulazioni contenute nella giurisprudenza recente; v., da un lato, la sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio (C-508/13, EU:C:2015:403, punto 54: «poiché [il legislatore dell'Unione] (…) ha ritenuto sulla base di elementi dettagliati e senza commettere alcun errore di valutazione che l'interesse generale dell'Unione potesse essere meglio tutelato da un'azione a livello di quest'ultima») e, dall'altro, la sentenza Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punto 78, dove si discute se il legislatore dell'Unione «pote[sse] legittimamente ritenere» che era necessaria l'adozione di una determinata regolamentazione a livello di Unione).

84 — Sul punto vale la pena dare uno sguardo alla giurisprudenza sul principio di proporzionalità, che – a seconda del settore o del diritto fondamentale interessato – fissa criteri di controllo più o meno rigorosi (v., ad esempio, da un lato, la sentenza Digital Rights Ireland, C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238, punto 47, e, dall'altro, la sentenza Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 46).

85 — In questo senso, già l'«approccio generale all'applicazione del principio di sussidiarietà», deliberato dal Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992 [v., sul punto, le conclusioni della presidenza, parte A, allegato 1, sezione II, punto ii), pubblicate nella GU 12 del 1992], dove si parla di «aspetti transfrontalieri».

154. L'eliminazione di ostacoli al commercio transfrontaliero sul mercato interno europeo, al centro dell'interesse dell'articolo 114 TFUE, è un classico esempio per le misure che, di norma, non possono essere realizzate in modo sufficiente a livello di Stati membri [86]. Salvo il caso, oltremodo inverosimile, che tutti gli Stati membri interessati adottino in tempi adeguati una legislazione parallela con un contenuto essenzialmente identico, l'azione a livello nazionale, regionale o locale porta molto spesso a un variegato mosaico di disposizioni disparate che non permettono di eliminare gli ostacoli agli scambi, ma piuttosto li acuiscono [87].

155. Nel caso di specie, la Polonia cerca di contestare tuttavia la sussistenza di un problema di portata transfrontaliera richiamandosi alle diverse abitudini dei consumatori e alle differenti strutture economiche nei 28 Stati membri dell'Unione europea. Posto che le sigarette al mentolo raggiungono una quota relativamente elevata del mercato solo in tre Stati membri, segnatamente la Polonia, la Slovacchia e la Finlandia, secondo la Polonia, sarebbe possibile adottare, a livello nazionale, misure di politica sanitaria in materia di impiego del mentolo come aroma caratterizzante nei prodotti del tabacco.

156. Tale argomento non convince per due ordini di ragioni.

157. Da un lato, la Polonia disconosce il reale obiettivo delle misure adottate. Né la direttiva in generale, né la controversa messa al bando delle sigarette al mentolo, in particolare, ricadono puramente nella politica sanitaria. Con esse si persegue invece l'eliminazione degli ostacoli agli scambi per i prodotti del tabacco garantendo, nel contempo, un livello elevato di protezione della salute. Come già ricordato [88], il divieto esteso a tutti gli aromi caratterizzanti è il prezzo per permettere ai prodotti del tabacco di circolare sul mercato interno garantendo, allo stesso tempo, un livello elevato di protezione della salute. Quando però, come nel caso di specie, una direttiva persegue contemporaneamente due obiettivi che sono, inoltre, tra loro interdipendenti, detti obiettivi non possono essere analizzati separatamente nell'ambito del test di sussidiarietà, ma devono essere esaminati insieme [89].

158. Dall'altro, il solo fatto che le condizioni del mercato varino da uno Stato membro all'altro, non permette di escludere l'esistenza di un problema di portata transfrontaliera. In casi rarissimi la situazione del mercato in tutti gli Stati membri sarà la stessa prima dell'adozione di misure di armonizzazione del mercato interno. Ciò non assume peraltro alcuna rilevanza. Decisivo è piuttosto se, nel rispettivo settore, esista o ci si debba attendere un commercio transfrontaliero significativo e se gli ostacoli, presenti o prevedibili, a tali scambi possano essere rimossi in modo efficace dai soli Stati membri.

159. Nel caso di specie, è pacifico che il mercato dei prodotti del tabacco si caratterizza per un vivace commercio transfrontaliero [90], che le discipline vigenti negli Stati membri sull'impiego degli aromi caratterizzanti si discostano molto le une dalle altre e che vi è ragione di attendersi ulteriori differenze [91].

160. Date le circostanze, non può essere contestato al legislatore dell'Unione alcun errore manifesto di valutazione per il fatto di ritenere che sussiste un problema di portata transfrontaliera che non potrebbe essere risolto soltanto mediante misure degli Stati membri [92].

86 — Sentenza Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio (C-377/98, EU:C:2001:523, punto 32).

87 — In questo senso anche sentenze British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punti 182 e 183), e Alliance for Natural Health e a. (C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, punti 106 e 107).

88 — V. supra, paragrafo 40 delle presenti conclusioni.

89 — In questo senso sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio (C-508/13, EU:C:2015:403, punti da 46 a 48).

90 — Considerando 6, della direttiva; nello stesso senso già sentenze British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punto 64); Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punto 39), e Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punto 38).

91 — V., supra, paragrafi 59 e 62 delle presenti conclusioni.

92 — V., sul punto, in particolare, considerando 60, della direttiva.

ii) Sulla componente positiva del test di sussidiarietà: misure che, in ragione della loro portata o dei loro effetti, possono essere meglio attuate a livello di Unione

161. Per quanto attiene poi alla componente positiva del test di sussidiarietà, occorre esaminare se gli obiettivi delle adottande misure rispetto alla lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco possano essere meglio realizzati, in ragione della loro portata o dei loro effetti, a livello di Unione.

162. In questo secondo passaggio del test di sussidiarietà si discute quindi della questione se l'azione delle istituzioni dell'Unione apporti un *valore aggiunto*, nel senso che l'interesse generale dell'Unione può essere meglio tutelato da un'azione a livello di quest'ultima rispetto a misure adottate a livello degli Stati membri [93].

163. In definitiva, le istituzioni politiche dell'Unione devono in proposito, prima dell'adozione di ogni atto giuridico che non ricada nell'esclusiva competenza dell'Unione, limitarsi a disciplinare questioni significative che ricadono nell'interesse comune europeo.

164. È vero che esiste una forte presunzione nel senso di un valore aggiunto dell'azione a livello di Unione quando l'atto giuridico dell'Unione in esame ha per obiettivo la risoluzione di problemi di portata transfrontaliera, in particolare, l'eliminazione di ostacoli agli scambi e, in tal modo, il miglioramento del funzionamento del mercato interno europeo (articolo 26, paragrafo 1, TFUE). Tuttavia, un collegamento con il mercato interno non può automaticamente indurre a presumere che la componente positiva del test di sussidiarietà sia necessariamente soddisfatta. Il principio di sussidiarietà sarebbe altrimenti privato, nell'ambito delle questioni attinenti al mercato interno, di una gran parte della sua efficacia pratica.

165. Se l'azione delle istituzioni dell'Unione presenti un valore aggiunto nel senso descritto, dovrebbe – non da ultimo nelle questioni relative al mercato interno – essere invece valutato sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo. Dal punto di vista quantitativo, il valore aggiunto di un'azione a livello di Unione è tanto più evidente quanti più numerosi sono i cittadini dell'Unione o gli operatori interessati e quanto maggiori i volumi commerciali considerati. Dal punto di vista qualitativo, occorre valutare il significato economico, sociale e politico della materia da disciplinare con riferimento agli obiettivi dell'Unione come indicati nell'articolo 3 TUE, tenendo conto dei valori fondamentali su cui l'Unione, a norma dell'articolo 2 TUE, si fonda. Anche il carattere innovativo di un prodotto, per il quale – in mancanza di condizioni quadro unitarie sotto il profilo giuridico – non sussiste ancora un mercato, può deporre a favore di un'azione a livello di Unione [94].

166. Tutte queste considerazioni devono sempre essere svolte tenendo a mente l'interesse generale dell'Unione; contrariamente a quanto ritenuto dalla Polonia, la situazione di questo o di quell'altro Stato membro individualmente considerato non è di norma rilevante [95]. Considerazioni diverse possono valere eccezionalmente quando la prevista misura delle istituzioni dell'Unione va a toccare l'identità nazionale di uno dei suoi Stati membri (articolo 4, paragrafo 2, TUE) o i suoi interessi fondamentali. Nel caso di specie non sussistono però elementi in tal senso. Sarebbe inoltre più che sorprendente se si volesse seriamente considerare la problematica della produzione, vendita e consumo di sigarette al mentolo come una questione di interesse nazionale.

93 — Sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio (C-508/13, EU:C:2015:403, punto 54).

94 — V., sul punto, le mie conclusioni nella causa Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:190, paragrafo 52).

95 — V., ancora una volta, sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio (C-508/13, EU:C:2015:403, punti 53 e 54).

167. A prescindere da quanto precede, non si può contestare che la lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati riguarda un mercato con un volume di scambi elevato e incide sulla vita quotidiana di milioni di cittadini dell'Unione. Il commercio dei prodotti del tabacco costituisce inoltre, anche sotto il profilo qualitativo, un tema importante al di là dei confini nazionali, non da ultimo in ragione dei rischi per la salute collegati al fumo, cosicché può essere certamente ravvisato un interesse comune europeo.

168. Date le circostanze, non può essere contestato al legislatore dell'Unione alcun manifesto errore di valutazione per aver ritenuto che sussiste un problema di portata transfrontaliera che può essere risolto meglio a livello di Unione che a livello di Stati membri [96].

169. Tale impressione si rafforza ove si tenga conto della convenzione quadro dell'OMS per la lotta contro il tabagismo. Quale parte contraente della convenzione, l'Unione era tenuta, nell'ambito delle sue competenze, a contribuire alla sua attuazione, fermo restando che essa doveva tener conto anche delle raccomandazioni che potevano essere ricavate dagli orientamenti sull'attuazione degli articoli 9 e 10 della suddetta convenzione [97]. Un tale obbligo internazionale deve essere tenuto in considerazione nello stabilire se e in che modo le istituzioni dell'Unione esercitino le proprie competenze.

170. Solo per ragioni di completezza si osservi ancora che, anche in presenza di un interesse comune europeo e di determinati obblighi internazionali, non tutti gli aspetti della lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati necessitano, attualmente, di una disciplina di diritto dell'Unione. Per quanto attiene alle questioni attinenti all'attuazione delle disposizioni adottate, al controllo del loro rispetto in loco e alla comminazione di eventuali sanzioni, l'Unione può di norma ritenere che esse possano essere meglio risolte dagli organi nazionali tenuto conto delle peculiarità nazionali, regionali e locali. Di conseguenza, anche la direttiva qui controversa rimette tali compiti in ampia misura agli Stati membri.

171. Nel complesso quindi nella direttiva, come già rispetto alla norma che l'ha preceduta [98], non può essere ravvisata alcuna violazione del principio di sussidiarietà sotto il profilo contenutistico. Tale conclusione inoltre non è messa in discussione neppure dal fatto che, nel corso della procedura legislativa, numerosi parlamenti nazionali hanno presentato pareri motivati ai sensi dell'articolo 6 del protocollo 2 [99]. Da un lato infatti le eccezioni in materia di sussidiarietà contenute nei succitati pareri motivati non erano numericamente sufficienti per avviare la procedura del «cartellino giallo» ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo 2, e, dall'altro, le eccezioni in parola non si fondavano tanto su una valutazione giuridica quanto piuttosto su una valutazione politica del progetto di atto legislativo presentato dalla Commissione.

b) Sulla sufficiente motivazione della direttiva sotto il profilo del principio di sussidiarietà

172. In secondo luogo, la Polonia eccepisce che, nel preambolo della direttiva, non sarebbero sufficientemente presi in considerazione i requisiti di sussidiarietà. Pertanto, essa fa valere, in definitiva un difetto di motivazione della direttiva.

96 — V., sul punto, in particolare, considerando 60 della direttiva.

97 — V., sul punto, supra, paragrafi 78 e 79 delle presenti conclusioni.

98 — V., sul punto, sentenza British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punti da 181 a 185).

99 — Sulla base della proposta di direttiva della Commissione hanno presentato pareri motivati i parlamenti della Bulgaria, della Repubblica ceca, della Danimarca, della Grecia, dell'Italia, del Portogallo, della Romania e della Svezia. Praticamente nessuno dei suddetti pareri motivati conteneva però osservazioni sostanziali sulla qui controversa messa al bando delle sigarette al mentolo.

173. Secondo costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'articolo 296, secondo comma, TFUE dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo [100].

174. Quando oggetto di esame è il rispetto del principio di sussidiarietà, dalla motivazione dell'atto giuridico dell'Unione deve risultare se il legislatore dell'Unione abbia sufficientemente affrontato le questioni che assumono rilievo ai fini del suddetto principio e, in caso affermativo, a quali conclusioni esso sia pervenuto riguardo alla sussidiarietà.

175. A questo proposito, la Polonia eccepisce che nel preambolo della direttiva si rinverrebbe soltanto un considerando attinente al principio di sussidiarietà, ossia il considerando 60 che conterrebbe peraltro soltanto una formulazione standard.

176. Il succitato considerando 60 si limita in effetti ad affermare lapidariamente che «gli obiettivi della presente direttiva, vale a dire ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri riguardanti la fabbricazione, la presentazione e la vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della loro portata e dei loro effetti, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione», per concluderne che «quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea».

177. Una siffatta formulazione che, in definitiva, riproduce in parte il mero contenuto della disposizione applicabile del Trattato UE, non è certo un fulgido esempio della tanto invocata tecnica della «migliore regolamentazione» di cui le istituzioni dell'Unione si sono fatte da tempo promotrici.

178. Di certo, la mera presenza di una siffatta formulazione standard nel preambolo di un atto giuridico dell'Unione non può portare a conclusioni affrettate quanto al rispetto dei requisiti di motivazione. Tuttavia, una siffatta formulazione costituisce un indice della carenza di motivazione dell'atto di cui trattasi. Se ne può sì desumere che il legislatore dell'Unione stesso era convinto del rispetto del principio di sussidiarietà, ma essa non permette di stabilire con chiarezza quali considerazioni esso abbia precisamente esposto rispetto alla problematica della sussidiarietà e in che misura esso si sia occupato di detta tematica.

179. Una siffatta formulazione di tipo retorico, come contenuta, nel caso di specie, nel considerando 60 della direttiva, non deve tuttavia necessariamente portare all'annullamento dell'atto dell'Unione contestato. Elementi importanti rispetto alla questione della sussidiarietà possono infatti rinvenirsi in altri considerando del preambolo anche se non viene ivi fatto espressamente riferimento al principio di sussidiarietà [101].

180. Così è nel caso di specie: le carenze di un approccio a livello nazionale e i benefici dell'adozione, a livello di Unione, di una misura di armonizzazione del mercato interno sono analizzate non da ultimo nei considerando da 4 a 7, 15, 16 e 36, della direttiva. Le considerazioni ivi svolte, pur riferendosi in prima battuta ai presupposti per l'applicazione dell'articolo 114 TFUE quale fondamento giuridico, possono comunque risultare utili nel contempo anche rispetto al principio di sussidiarietà. Come già ricordato [102], le considerazioni che il legislatore dell'Unione è chiamato a svolgere nell'ambito dell'articolo 114 TFUE e dell'articolo 5, paragrafo 3 TUE si sovrappongono in larga misura.

100 — Sentenze Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, punto 16); AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punto 58), e Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 70).

101 — In questo senso, sentenze Germania/Parlamento e Consiglio (C-233/94, EU:C:1997:231, punti da 25 a 29), e Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio (C-377/98, EU:C:2001:523, punto 33).

102 — V. supra, paragrafo 143 delle presenti conclusioni.

181. A prescindere da quanto precede, occorre considerare che la motivazione di un atto giuridico dell'Unione, secondo una giurisprudenza costante, non deve comunque contenere tutti gli elementi di fatto o di diritto pertinenti. L'osservanza dell'obbligo di motivazione deve inoltre essere valutata alla luce non solo del tenore letterale dell'atto, ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia interessata [103]. Ciò è tanto più vero quando – come nel caso di specie – si intende emanare disposizioni di portata generale, la cui motivazione può limitarsi a una descrizione piuttosto generale dei tratti essenziali della disciplina considerata e degli obiettivi con essa perseguiti [104].

182. Nel caso di specie è importante considerare che il legislatore dell'Unione poteva basarsi, da un lato, sulla motivazione della proposta di direttiva della Commissione [105] e, dall'altro, su un'ampia elaborazione compiuta dai servizi della Commissione nell'ambito dell'analisi di impatto [106] della direttiva oggi impugnata. Gli svantaggi derivanti dalla presenza di discipline nazionali tra loro diverse e la preferenza per un intervento a livello di Unione sono ampiamente discussi non soltanto nei passaggi dedicati, in entrambi i testi, specificamente al principio di sussidiarietà, ma anche in numerosi altri punti degli stessi.

183. Risulta così sufficientemente documentato che gli organi legislativi disponevano di copioso materiale per fondare la propria valutazione circa il rispetto del principio di sussidiarietà.

184. Anche dall'articolo 5 del protocollo 2 non si può peraltro desumere che gli «elementi circostanziati», che il Trattato di Lisbona prevede ora in materia di sussidiarietà quale presupposto per l'attività legislativa a livello di Unione, debbano essere contenuti necessariamente nel preambolo dell'atto giuridico adottato in conclusione dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Tenuto conto della complessità delle considerazioni che devono essere svolte al riguardo, ciò sarebbe peraltro pressoché impossibile e potrebbe facilmente eccedere dalla portata di un tale preambolo.

185. Decisivo è piuttosto il fatto che gli «elementi circostanziati» richiesti nell'articolo 5 del protocollo 2, come accade del tutto pacificamente nel caso di specie, devono essere a disposizione delle istituzioni dell'Unione competenti e dei Parlamenti nazionali, quale base per l'adozione delle rispettive decisioni, *durante* la procedura legislativa. Ciò può evincersi, da un esame più attento, già dal tenore letterale dell'articolo 5 del protocollo 2: la disposizione in parola si riferisce infatti soltanto ai *progetti* di atti legislativi e non invece al risultato finale della loro attività legislativa, come emanati da Parlamento e Consiglio.

186. In tale contesto, l'eccezione di difetto di motivazione della direttiva sotto il profilo del principio di sussidiarietà non è, nel suo insieme, pertinente.

c) Conclusione intermedia

187. Non è pertanto possibile, nel complesso, accertare una violazione del principio di sussidiarietà, né sotto il profilo materiale, né sotto il profilo formale. Ne consegue che anche il terzo motivo di ricorso della Polonia non può trovare accoglimento.

103 — V. ancora sentenze Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, punto 16); AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punto 58); Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 70), e, inoltre, sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio (C-508/13, EU:C:2015:403, punti 58, 59 e 61).

104 — In questo senso, sentenze Regno Unito/Consiglio (C-150/94, EU:C:1998:547, punto 25 e 26); AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punto 59), e Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punto 29).

105 — COM(2012) 788 final, presentata dalla Commissione il 19 dicembre 2012.

106 — «Impact Assessment», presentata dai servizi della Commissione il 19 dicembre 2012, doc. SWD(2012) 452 def.

188. Tuttavia, occorre raccomandare vivamente il legislatore dell'Unione di evitare in futuro formulazioni di tipo retorico come quelle contenute qui nel considerando 60 della direttiva e ad arricchire invece il preambolo del relativo atto dell'Unione con considerazioni sul principio di sussidiarietà sufficientemente fondate e più fortemente riferite alle rispettive misure.

C – *Sintesi*

189. Posto che nessuno dei motivi di ricorso proposti dalla Polonia – a tratti con il sostegno della Romania – può trovare accoglimento, il ricorso deve essere respinto in toto, ossia in parte come irricevibile [107] e in parte come infondato.

V – **Spese**

190. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Posto che, in base alla soluzione da me proposta, la Polonia, con le sue argomentazioni, è rimasta soccombente e il Parlamento e il Consiglio hanno fatto richiesta, la Polonia è tenuta a sopportare le spese della controversia.

191. In deroga a quanto sopra, l'Irlanda, la Francia, la Romania, il Regno Unito e la Commissione sopportano ciascuna le proprie spese quali parti intervenienti, a norma dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura.

VI – **Conclusioni**

192. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire come segue:

1) Il ricorso è respinto.

2) L'Irlanda, la Repubblica francese, la Romania, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Commissione europea sopporteranno ciascuna le proprie spese. La Repubblica di Polonia sopporterà, quanto al resto, le spese della controversia.

107 — Sulle parti non ricevibili del presente ricorso, v., supra, paragrafi da 24 a 29 e 33 delle presenti conclusioni.