

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

4 maggio 2016 (*)

«Ricorso di annullamento – Ravvicinamento delle legislazioni – Direttiva 2014/40/UE – Articoli 2, punto 25, 6, paragrafo 2, lettera b), 7, paragrafi da 1 a 5, 7, prima frase, e da 12 a 14, nonché 13, paragrafo 1, lettera c) – Validità – Lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco – Divieto di immissione in commercio di prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante – Prodotti del tabacco contenenti mentolo – Base giuridica – Articolo 114 TFUE – Principio di proporzionalità – Principio di sussidiarietà»

Nella causa C-358/14,

avente ad oggetto il ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposto il 22 luglio 2014,

Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna e M. Szwarc, in qualità di agenti,

ricorrente,

sostenuta da

Romania, rappresentata da R.-H. Radu, D. M. Bulancea e A. Vacaru, in qualità di agenti,

interveniente,

contro

Parlamento europeo, rappresentato da L. Visaggio, J. Rodrigues e A. Pospíšilová Padowska, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da O. Segnana, J. Herrmann, K. Pleśniak e M. Simm, in qualità di agenti,

convenuti

sostenuti da

Irlanda, rappresentata da J. Quaney, e A. Joyce, in qualità di agenti, assistiti da E. Barrington, J. Cooke, SC, e E. Carolan, BL,

Repubblica francese, rappresentata da D. Colas e S. Ghiandoni, in qualità di agenti,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato da V. Kaye e C. Brodie nonché da M. Holt, in qualità di agenti, assistiti da I. Rogers QC, nonché da S. Abram e E. Metcalfe, barristers,

Commissione europea, rappresentata da M. Van Hoof, C. Cattabriga e M. Owsiany-Hornung, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenienti

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente della Prima Sezione, facente funzione di presidente della Seconda Sezione, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (relatore), C. Lycourgos e J.-C. Bonichot, giudici,

avvocato generale: J. Kokott,

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 settembre 2015,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 dicembre 2015,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Repubblica di Polonia chiede l'annullamento degli articoli 2, punto 25, 6, paragrafo 2, lettera b), 7, paragrafi da 1 a 5, 7, prima frase, e da 12 a 14, nonché 13, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2014/40/UE, 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 e che abroga la direttiva 2001/37/CE (GU L 127, pag. 1).

Contesto normativo

Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta contro il tabagismo

- 2 Ai termini del preambolo della Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo, sottoscritta a Ginevra il 21 maggio 2003 (in prosieguo: la «FCTC»), cui aderiscono l'Unione europea e gli Stati membri, le parti di tale Convenzione riconoscono, da un lato, che «i dati scientifici hanno stabilito in maniera irrefutabile che il consumo di tabacco e l'esposizione al fumo del tabacco sono causa di decesso, malattia ed inabilità», e, dall'altro lato, che «le sigarette ed altri prodotti contenenti tabacco sono prodotti molto sofisticati, che mirano a creare e ad mantenere la dipendenza, che molti degli elementi che contengono e il fumo che producono sono farmacologicamente attivi, tossici, mutageni e cancerogeni, e che la dipendenza nei confronti del tabacco è oggetto di una classificazione distinta, altrimenti confusa nelle grandi classificazioni internazionali delle malattie».
- 3 L'articolo 7 della FCTC, intitolato «Misure diverse da quelle finanziarie tendenti a ridurre la domanda di tabacco», così dispone:
- «(...) Ogni Parte adotta ed applica misure legislative, esecutive, amministrative o altre misure efficaci necessarie per adempiere agli obblighi contemplati dagli articoli da 8 a 13 e coopera, in caso di necessità, con le altre Parti, direttamente o attraverso organismi internazionali competenti, per farli applicare. La Conferenza delle Parti propone direttive appropriate per l'applicazione delle disposizioni contenute in quegli articoli».
- 4 L'articolo 9 della FCTC, recante il titolo «Regolazione della composizione dei prodotti del tabacco», è così formulato:
- «La Conferenza delle Parti, in consultazione con gli organismi internazionali competenti, propone delle direttive per i controlli e l'analisi della composizione e delle emissioni dei prodotti del tabacco, e per la regolamentazione di tale composizione e di tali emissioni. Ogni Parte adotta e applica, su approvazione delle autorità nazionali competenti, misure legislative, esecutive, amministrative e altre misure efficaci riguardanti tali controlli ed analisi e tale regolamentazione».
- 5 Ai termini della sezione 1.1 degli orientamenti parziali per l'attuazione degli articoli 9 e 10 della Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo (in prosieguo: gli «orientamenti parziali per l'attuazione degli articoli 9 e 10 della FCTC»), le parti «sono (...) incoraggiate ad applicare misure che vadano al di là di quelle raccomandate da detti orientamenti».
- 6 La sezione 3.1.2 di detti orientamenti, intitolata «Ingredienti (regolamentazione)», descrive le misure che le parti contraenti potrebbero adottare per regolamentare gli ingredienti, disponendo quanto segue:
- «(...)

3.1.2.1 Disposizioni generali

La regolamentazione degli ingredienti diretta a ridurre l'attrattività dei prodotti del tabacco può contribuire a diminuire la diffusione del tabagismo e della dipendenza sia presso i nuovi consumatori che presso i consumatori abituali. (...)

(...)

3.1.2.2 Prodotti del tabacco

i) Ingredienti impiegati per migliorare il gusto

Il carattere aspro ed irritante del fumo di tabacco rappresenta un ostacolo significativo alla sperimentazione e al consumo iniziali. Documenti dell'industria del tabacco attestano il compimento di sforzi notevoli per mitigare tali caratteristiche sgradevoli. L'asprezza del fumo può essere attenuata in vari modi, ad esempio aggiungendo diversi ingredienti, eliminando le sostanze note per avere proprietà irritanti, compensando l'irritazione per mezzo di altri effetti sensoriali gradevoli o modificando le proprietà chimiche delle emissioni del prodotto del tabacco tramite l'aggiunta o l'eliminazione di specifiche sostanze.

(...)

Mascherando l'asprezza del fumo di tabacco per mezzo di aromi, si contribuisce a favorire e a mantenere il tabagismo. Gli aromatizzanti impiegati sono ad esempio il benzaldeide, il maltolo, il mentolo e la vanillina.

È anche possibile impiegare spezie ed estratti vegetali per migliorare il gusto dei prodotti del tabacco, ad esempio la cannella, lo zenzero e la menta.

Raccomandazione

Le Parti dovrebbero regolamentare, limitandolo o vietandolo, l'impiego di ingredienti che possano servire a migliorare il gusto dei prodotti del tabacco.

(...)».

Direttiva 2014/40

7 I considerando 4, 7, da 15 a 33 e 60 della direttiva 2014/40 sono così redatti:

«(4) In altri settori sussistono ancora differenze sostanziali tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, che ostacolano il regolare funzionamento del mercato interno. Tenuto conto degli sviluppi scientifici, internazionali e di mercato, queste differenze sono destinate ad accentuarsi. Ciò vale anche per le sigarette elettroniche ed i contenitori di liquido di ricarica per le sigarette elettroniche ("contenitori di liquido di ricarica"), per i prodotti da fumo a base di erbe, per gli ingredienti e le emissioni dei prodotti del tabacco, per alcuni aspetti che riguardano l'etichettatura e il confezionamento e per le vendite a distanza transfrontaliere dei prodotti del tabacco.

(...)

(7) L'intervento legislativo a livello dell'Unione è necessario anche per dare attuazione alla [FCTC], le cui disposizioni sono vincolanti per l'Unione e i suoi Stati membri. Le disposizioni della FCTC sulla regolamentazione della composizione dei prodotti del tabacco, sulla regolamentazione delle informazioni che devono figurare sui prodotti del tabacco, sul confezionamento e l'etichettatura dei prodotti del tabacco, sulla pubblicità e sul commercio illecito dei prodotti del tabacco sono particolarmente rilevanti. Nel corso di varie conferenze, le parti della FCTC, compresi l'Unione e gli Stati membri, hanno adottato per consenso una serie di linee guida per l'attuazione delle disposizioni della FCTC.

(...)

- (15) L'assenza di un approccio armonizzato in materia di regolamentazione degli ingredienti dei prodotti del tabacco incide sul buon funzionamento del mercato interno e ha effetti negativi sulla libera circolazione delle merci nell'Unione. Alcuni Stati membri hanno adottato disposizioni legislative o concluso accordi vincolanti con l'industria che autorizzano o vietano determinati ingredienti. Ne consegue che alcuni ingredienti siano regolamentati in taluni Stati membri, ma non in altri. Gli Stati membri seguono inoltre impostazioni diverse per quanto concerne gli additivi nei filtri delle sigarette e gli additivi coloranti del fumo del tabacco. In assenza di armonizzazione, gli ostacoli al regolare funzionamento del mercato interno sono destinati ad aumentare nei prossimi anni, tenendo conto dell'attuazione della FCTC e delle pertinenti linee guida FCTC nell'ambito dell'Unione e alla luce dell'esperienza acquisita in altri ordinamenti al di fuori dell'Unione. Le linee guida FCTC sulla regolamentazione della composizione dei prodotti del tabacco e sulla regolamentazione delle informazioni che devono figurare sui prodotti del tabacco sollecitano, in particolare, l'eliminazione degli ingredienti che migliorano la gradevolezza, creano l'impressione che i prodotti del tabacco producano benefici per la salute, presentano una connotazione di energia e di vitalità o hanno proprietà coloranti.
- (16) Una regolamentazione divergente è ancora più probabile per i prodotti del tabacco con un aroma caratterizzante diverso da quello del tabacco, i quali potrebbero facilitare l'iniziazione al consumo del tabacco o incidere sui modelli di consumo. Dovrebbero essere evitate le misure che introducono differenze di trattamento ingiustificate tra i diversi tipi di sigarette aromatizzate. Tuttavia i prodotti con aromi caratterizzanti con volume delle vendite più elevato dovrebbero essere progressivamente eliminati in un arco di tempo più ampio per lasciare ai consumatori un lasso di tempo adeguato per passare ad altri prodotti.
- (17) Il divieto di prodotti del tabacco con aromi caratterizzanti non preclude l'impiego di singoli additivi, bensì impone ai fabbricanti di ridurre l'additivo o la combinazione di additivi in modo che questi non conferiscano più un aroma caratterizzante. (...)
- (...)
- (33) Le vendite a distanza transfrontaliere dei prodotti del tabacco potrebbero facilitare l'accesso a prodotti del tabacco non conformi alla presente direttiva. Esiste inoltre un maggior rischio di accesso dei giovani ai prodotti del tabacco e il conseguente rischio che la legislazione in materia di lotta al tabagismo sia pregiudicata. Pertanto, agli Stati membri dovrebbe essere consentito vietare le vendite a distanza transfrontaliere. Qualora le vendite a distanza transfrontaliere non siano vietate, norme comuni sulla registrazione delle rivendite che effettuano tali vendite sono appropriate al fine di garantire l'efficacia della presente direttiva. (...)
- (...)
- (60) Poiché gli obiettivi della presente direttiva, vale a dire ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari ed 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, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 [TUE]. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

8 L'articolo 1 della direttiva 2014/40, dal titolo «Oggetto», dispone che:

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

- a) gli ingredienti e le emissioni dei prodotti del tabacco e i relativi obblighi di segnalazione, compresi livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette;
- b) alcuni aspetti dell'etichettatura e del confezionamento dei prodotti del tabacco, comprese le avvertenze relative alla salute che devono figurare sulle confezioni unitarie dei prodotti del tabacco e

sull'eventuale imballaggio esterno, come pure la tracciabilità e gli elementi di sicurezza che sono applicati ai prodotti del tabacco per garantire il rispetto della presente direttiva;

- c) il divieto di immissione sul mercato del tabacco per uso orale;
- d) le vendite a distanza transfrontaliere di prodotti del tabacco;
- e) l'obbligo di effettuare una notifica dei prodotti del tabacco di nuova generazione;
- f) l'immissione sul mercato e l'etichettatura di alcuni prodotti correlati ai prodotti del tabacco, ossia le sigarette elettroniche e i contenitori di liquido di ricarica e i prodotti da fumo a base di erbe,

nell'intento di agevolare il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, sulla base di un livello elevato di protezione della salute umana, soprattutto per i giovani, e adempiere agli obblighi dell'Unione previsti dalla [FCTC]».

- 9 L'articolo 2 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», prevede, al suo punto 25, che, ai fini della medesima direttiva, si applica la seguente definizione:

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

- 10 L'articolo 6 della direttiva 2014/40, recante il titolo «Elenco prioritario degli additivi e obblighi rafforzati di segnalazione», precisa quanto segue:

«1. Oltre agli obblighi di segnalazione stabiliti all'articolo 5, si applicano obblighi di segnalazione rinforzati a determinati additivi contenuti nelle sigarette e nel tabacco da arrotolare inclusi in un elenco prioritario. (...)

(...)

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 di cui al paragrafo 1, effettuino studi approfonditi che esaminano per ciascun additivo se esso:

(...)

b) dia luogo a un aroma caratterizzante;

(...))».

- 11 L'articolo 7 di detta direttiva, intitolato «Regolamentazione degli ingredienti», prevede 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, ad esempio lo zucchero per sostituire quello perduto durante il processo di cura, purché tali additivi non diano luogo a un prodotto con un aroma caratterizzante e non accrescano in misura significativa e quantificabile la capacità di indurre dipendenza, la tossicità del prodotto del tabacco o le sue proprietà [cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione].

Gli Stati membri notificano alla Commissione le misure adottate ai sensi del presente paragrafo.

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 d'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 d'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 d'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 e se un prodotto del tabacco contenga additivi in quantitativi tali da accrescere in misura significativa e quantificabile l'effetto tossico o di dipendenza del prodotto del tabacco interessato o le sue proprietà [cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione].

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.

(...)».

12 L'articolo 13 della direttiva 2014/40, intitolato «Organismo di regolamentazione», è del seguente tenore:

«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;

(...)».

13 L'articolo 18 di detta direttiva, recante il titolo «Vendite a distanza transfrontaliere di prodotti del tabacco», prevede, in particolare, al suo paragrafo 1, che gli Stati membri possono vietare le vendite a distanza transfrontaliere di prodotti del tabacco ai consumatori.

14 In forza dell'articolo 29 di detta direttiva, le sue disposizioni devono essere recepite negli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri entro il 20 maggio 2016 ed entrare in vigore in tale data.

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

15 La Repubblica di Polonia chiede che la Corte voglia:

- annullare gli articoli 2, punto 25, 6, paragrafo 2, lettera b), 7, paragrafi da 1 a 5, 7, prima frase, e da 12 a 14, nonché 13, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2014/40 (in prosieguo, congiuntamente, le «disposizioni impugnate»), e
- condannare il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea alle spese.

16 Il Parlamento e il Consiglio chiedono che la Corte voglia:

- respingere il ricorso, e
- condannare la Repubblica di Polonia alle spese.

17 Il Parlamento e il Consiglio chiedono, in subordine, che la Corte, nel caso in cui dovesse annullare le disposizioni impugnate della direttiva 2014/40, ordini, in conformità all'articolo 264, secondo comma, TFUE, che gli effetti di questa siano conservati fino all'adozione di una nuova direttiva nell'ambito di cui trattasi.

18 Con decisioni dell'11 dicembre 2014, la Romania è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Polonia, mentre la Repubblica francese, l'Irlanda, il Regno Unito e la Commissione sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio.

Sul ricorso

19 A sostegno della propria domanda di annullamento della direttiva, la Repubblica di Polonia deduce tre motivi, relativi alla violazione, rispettivamente, dell'articolo 114 TFUE, del principio di proporzionalità e del principio di sussidiarietà.

Sulla ricevibilità

20 Il Consiglio eccepisce l'irricevibilità di un motivo con cui la Repubblica di Polonia avrebbe fatto valere la violazione del principio della parità di trattamento, in quanto tale motivo sarebbe stato dedotto tardivamente, nella replica, e costituirebbe quindi un nuovo motivo ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte.

21 Tale eccezione d'irricevibilità deriva tuttavia da una lettura errata dei motivi e degli argomenti dedotti dalla Repubblica di Polonia. Se è pur vero che tale Stato membro ha fatto valere ripetutamente, in particolare nel suo ricorso, che i prodotti mentolati del tabacco si trovano in una situazione particolare, diversa da quella degli altri prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante, esso non ha tuttavia dedotto un distinto motivo vertente sulla violazione del principio di parità di trattamento, come d'altronde confermato in udienza, ma si è limitato a sostenere, con tale argomento, i tre motivi dedotti.

22 Alla luce di tali considerazioni, l'eccezione d'irricevibilità dev'essere respinta.

Sulla legittimità delle disposizioni impugnate

Sul primo motivo, concernente la violazione dell'articolo 114 TFUE

- Argomenti delle parti

23 La Repubblica di Polonia fa valere che l'articolo 114 TFUE non costituisce una base giuridica idonea all'adozione delle disposizioni impugnate della direttiva 2014/40, nei limiti in cui queste ultime vietano l'immissione in commercio dei prodotti del tabacco contenenti mentolo in quanto aroma caratterizzante, o sono strettamente connesse a tale divieto.

- 24 A tal proposito, la Repubblica di Polonia ritiene che, per l'adozione di detta direttiva, il legislatore dell'Unione avrebbe dovuto distinguere i prodotti del tabacco contenenti mentolo da quelli contenenti un altro aroma caratterizzante in ragione, innanzitutto, della consolidata presenza dei primi sul mercato, che conferirebbe loro un carattere «tradizionale», in secondo luogo, delle loro diverse qualità gustative, in quanto il mentolo non elimina del tutto il gusto e l'odore del tabacco e, in terzo luogo, del fatto che essi per i giovani non sarebbero attraenti quanto altri prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante.
- 25 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, la Repubblica di Polonia fa valere, innanzitutto, che il legislatore dell'Unione non ha dimostrato l'esistenza di divergenze, alla data di adozione della direttiva stessa, tra le normative nazionali per quanto concerne in particolare l'utilizzo del mentolo quale additivo nei prodotti del tabacco. Inoltre, non vi sarebbero neppure ragioni obiettive che permettano di dimostrare che è probabile la comparsa, in futuro, di divergenze tra dette normative. Infine, poiché la nozione di «aroma caratterizzante» non è sufficientemente precisata nella direttiva 2014/40, il recepimento e l'applicazione della stessa a livello nazionale farebbero emergere divergenze tra le normative e le prassi nazionali in materia.
- 26 La Romania ritiene che le disposizioni impugnate non abbiano ad oggetto il miglioramento delle condizioni di funzionamento del mercato interno come prescrive l'articolo 114 TFUE ma siano volte, in via principale, a garantire un livello elevato di protezione della salute, sebbene l'articolo 168, paragrafo 5, TFUE escluda qualsiasi armonizzazione in tale ambito. Infatti, tenuto conto delle significative differenze tra i livelli di consumo di prodotti mentolati del tabacco negli Stati membri, della trascurabile parte di mercato di tali prodotti e della scarsa importanza degli scambi intracomunitari, il divieto di immissione in commercio dei citati prodotti non contribuirebbe al buon funzionamento del mercato interno.
- 27 Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione fanno valere, sotto un primo profilo, che, poiché il legislatore dell'Unione ha deciso di trattare allo stesso modo tutti gli aromi, si dovrebbe verificare l'esistenza di divergenze tra le normative nazionali tali da incidere sul funzionamento del mercato interno, in relazione a tutti gli additivi che possono conferire un aroma caratterizzante, complessivamente considerate. Orbene, secondo dette istituzioni, l'Irlanda e il Regno Unito, l'esistenza di divergenze siffatte si evince chiaramente dall'analisi di impatto del 19 dicembre 2012, presentata dalla Commissione e che accompagna la proposta di 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 [SWD(2012) 452 final; in prosieguo: la «valutazione d'impatto»].
- 28 Sotto un secondo profilo, sarebbe verosimile uno sviluppo eterogeneo delle normative nazionali in materia, con riguardo, in particolare, agli orientamenti parziali per l'attuazione degli articoli 9 e 10 della FCTC. A titolo di esempio, la Repubblica federale di Germania avrebbe vietato l'immissione in commercio di capsule di mentolo.
- 29 Sotto un terzo profilo, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione fanno valere che la nozione di «aroma caratterizzante» è definita in maniera generale e astratta. Spetterebbe agli Stati membri, in cooperazione con la Commissione e secondo i criteri dalla stessa stabiliti, identificare in modo specifico i prodotti contenenti un tale aroma. A tale riguardo, i meccanismi introdotti dall'articolo 7, paragrafi 2 e 5, della direttiva 2014/40, consentirebbero di garantire la certezza del diritto e l'applicazione uniforme del divieto di aromi caratterizzanti.
- 30 Infine, dette istituzioni contestano l'affermazione per cui sarebbero trascurabili la quota di mercato dei prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante e gli scambi intracomunitari di detti prodotti.

– Giudizio della Corte

- 31 In base all'articolo 114, paragrafo 1, TFUE, il Parlamento e il Consiglio adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.
- 32 In proposito, se la semplice constatazione di disparità tra le normative nazionali non è sufficiente a giustificare il ricorso all'articolo 114 TFUE, lo stesso non può dirsi in caso di divergenze tra le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri tali da ostacolare le libertà fondamentali e

- quindi da incidere direttamente sul funzionamento del mercato interno [v., in questo senso, sentenze Germania/Parlamento e Consiglio, C-376/98, EU:C:2000:544, punti 84 e 95; British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punti 59 e 60; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punto 30; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punto 29; Germania/Parlamento e Consiglio, C-380/03, EU:C:2006:772, punto 37; nonché Vodafone e a., C-58/08, EU:C:2010:321, punto 32].
- 33 Da giurisprudenza costante emerge parimenti che, se il ricorso all'articolo 114 TFUE come base giuridica è possibile al fine di prevenire futuri ostacoli agli scambi dovuti allo sviluppo eterogeneo delle legislazioni nazionali, l'insorgere di tali ostacoli deve apparire probabile e la misura di cui trattasi deve avere ad oggetto la loro prevenzione [sentenze British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punto 61; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punto 31; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punto 30; Germania/Parlamento e Consiglio, C-380/03, EU:C:2006:772, punto 38; nonché Vodafone e a., C-58/08, EU:C:2010:321, punto 33].
- 34 La Corte ha inoltre dichiarato che, qualora le condizioni per fare ricorso all'articolo 114 TFUE come base giuridica siano soddisfatte, non può impedirsi al legislatore dell'Unione di basarsi su tale base giuridica per il fatto che la tutela della salute è determinante nelle scelte da operare [sentenze British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punto 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punto 32; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punto 31, nonché Germania/Parlamento e Consiglio, C-380/03, EU:C:2006:772, punto 39].
- 35 Occorre sottolineare, a tal proposito, che l'articolo 168, paragrafo 1, primo comma, TFUE prevede che nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le attività dell'Unione sia garantito un livello elevato di protezione della salute umana e che l'articolo 114, paragrafo 3, TFUE esige espressamente che nell'attuazione dell'armonizzazione sia garantito un livello elevato di protezione della salute delle persone [sentenze British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punto 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punto 33; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punto 32, nonché Germania/Parlamento e Consiglio, C-380/03, EU:C:2006:772, punto 40].
- 36 Risulta da quanto precede che, qualora sussistano ostacoli agli scambi, o risulti probabile l'insorgere di tali ostacoli in futuro, per il fatto che gli Stati membri hanno assunto o stanno per assumere, con riferimento ad un prodotto o a una categoria di prodotti, provvedimenti divergenti tali da garantire un diverso livello di protezione e tali da ostacolare, perciò, la libera circolazione dei prodotti in questione all'interno dell'Unione, l'articolo 114 TFUE consente al legislatore dell'Unione di intervenire assumendo le misure appropriate nel rispetto, da un lato, del paragrafo 3 di tale articolo e, dall'altro, dei principi giuridici sanciti dal Trattato FUE o elaborati dalla giurisprudenza, segnatamente del principio di proporzionalità (sentenze Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punto 34; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punto 33, nonché Germania/Parlamento e Consiglio, C-380/03, EU:C:2006:772, punto 41).
- 37 Occorre inoltre rilevare che, con l'espressione «misure relative al ravvicinamento» di cui all'articolo 114 TFUE, gli autori del Trattato hanno voluto attribuire al legislatore dell'Unione, in funzione del contesto generale e delle circostanze specifiche della materia da armonizzare, un margine di discrezionalità in merito alla tecnica di ravvicinamento più appropriata per ottenere il risultato auspicato, in particolare in settori caratterizzati da particolarità tecniche complesse (v. sentenze Germania/Parlamento e Consiglio, C-380/03, EU:C:2006:772, punto 42, nonché Regno Unito/Parlamento e Consiglio, C-270/12, EU:C:2014:18, punto 102).
- 38 A seconda delle circostanze, tali misure possono consistere nell'obbligare tutti gli Stati membri ad autorizzare la commercializzazione del prodotto o dei prodotti interessati, nel sottoporre a talune condizioni il detto obbligo di autorizzazione, oppure nel vietare, in via provvisoria o definitiva, la commercializzazione di uno o più prodotti (sentenze Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punto 35; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punto 34; Alliance for Natural Health e a., C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, punto 33, nonché Germania/Parlamento e Consiglio, C-380/03, EU:C:2006:772, punto 43).
- 39 È alla luce di questi principi che occorre verificare se ricorrano le condizioni per avvalersi dell'articolo 114 TFUE quale base giuridica delle disposizioni impugnate della direttiva 2014/40.

- 40 Gli argomenti invocati dalla Repubblica di Polonia a sostegno della sua domanda di annullamento concernono più specificamente il divieto di mentolo in quanto aroma caratterizzante. Tale argomento si basa quindi sulla premessa per cui i prodotti mentolati del tabacco occupano una posizione particolare rispetto ad altri prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante, di modo che il legislatore dell'Unione non poteva ricorrere all'articolo 114 TFUE quale base giuridica del divieto degli stessi senza aver previamente dimostrato che vi fossero divergenze reali o probabili tra le normative degli Stati membri per quanto concerne l'immissione in commercio dei prodotti del tabacco contenenti, in particolare, del mentolo.
- 41 Si deve dunque verificare, in primo luogo, se, affinché l'articolo 114 TFUE possa costituire una base giuridica idonea per l'adozione delle disposizioni impugnate, il legislatore dell'Unione dovesse dimostrare l'esistenza di divergenze tra le normative nazionali per quanto concerne specificamente i prodotti del tabacco contenenti mentolo quale aroma caratterizzante, tali da ostacolare la libera circolazione dei prodotti del tabacco, o la probabilità della comparsa di tali divergenze in futuro.
- 42 Occorre rilevare a tal proposito che il legislatore dell'Unione ha deciso di adottare regole uniformi per le sigarette di tabacco e il tabacco da arrotolare con aroma caratterizzante. Si deve considerare, come discende dal considerando 16 della direttiva 2014/40, che detti prodotti potrebbero facilitare l'iniziazione al consumo del tabacco o incidere sui modelli di consumo.
- 43 Inoltre, il legislatore dell'Unione ha tenuto conto, come dimostra il considerando 15 della citata direttiva, degli orientamenti parziali per l'attuazione degli articoli 9 e 10 della FCTC che sollecitano, in particolare, l'eliminazione degli ingredienti che migliorano la gradevolezza del prodotto, creano l'impressione che i prodotti del tabacco producano benefici per la salute, degli ingredienti che presentano una connotazione di energia e di vitalità o quelli che hanno proprietà coloranti.
- 44 Deve rilevarsi al riguardo che i summenzionati orientamenti parziali non pongono neppure distinzioni tra i diversi aromi che possono essere aggiunti nei prodotti del tabacco. Al contrario, viene raccomandato, nella sezione 3.1.2.2 di detti orientamenti parziali, di regolamentare, limitandolo o vietandolo, l'impiego di ingredienti che possono servire a migliorare il sapore dei prodotti del tabacco. Vi si fa esplicito riferimento al mentolo quale aroma che maschera l'asprezza del fumo del tabacco e che contribuisce a favorire e a mantenere il tabagismo.
- 45 Sebbene sia vero che gli orientamenti della FCTC non sono vincolanti, essi hanno tuttavia ad oggetto, conformemente agli articoli 7 e 9 della FCTC, l'assistenza delle parti contraenti nell'applicazione delle disposizioni vincolanti di tale convenzione.
- 46 Peraltro, detti orientamenti si basano sui più avanzati dati scientifici disponibili nonché sull'esperienza delle parti della FCTC, come si evince dal punto 1.1 degli stessi, e sono stati adottati per consenso, anche dall'Unione e dai suoi Stati membri, come rilevato al considerando 7 della direttiva 2014/40.
- 47 Pertanto, le raccomandazioni così elaborate possono incidere in modo determinante sul contenuto della regolamentazione adottata dall'Unione nel settore considerato, come attesta l'esplicita decisione del legislatore dell'Unione di tenerne conto in sede di adozione della direttiva, circostanza di cui si dà atto ai considerando 7 e 15 della direttiva 2014/40.
- 48 Da quanto precede risulta che i prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante, che si tratti del mentolo o di un altro aroma, presentano, da un lato, caratteristiche oggettive analoghe e, dall'altro lato, effetti simili sull'iniziazione al consumo di tabacco e sul mantenimento del tabagismo.
- 49 Le eccezioni sollevate a tale riguardo dalla Repubblica di Polonia non possono essere accolte.
- 50 Infatti, innanzitutto, la circostanza che i prodotti del tabacco mentolato sarebbero prodotti «tradizionali» per il fatto di avere una presenza consolidata sul mercato europeo, non cambia in alcun modo la constatazione che le loro caratteristiche oggettive sono, in sostanza, simili a quelle di altri prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante, in quanto il loro aroma maschera o attenua l'asprezza del fumo di tabacco.
- 51 Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 54 delle sue conclusioni, sebbene possa essere giustificato assoggettare taluni prodotti, in ragione del loro carattere innovativo, a una disciplina speciale, o più rigorosa (sentenze *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, punto 69, e *Swedish Match*, C-210/03,

EU:C:2004:802, punto 71), da ciò non può tuttavia desumersi – a contrario – che i prodotti già affermati sul mercato debbano essere assoggettati, per questa sola ragione, ad una regolamentazione meno severa.

- 52 Anche a voler poi supporre che sia accertato l'argomento secondo cui il mentolo non attrarrebbe i giovani tanto quanto altri aromi, esso non è di per sé determinante. Infatti, è sufficiente osservare che l'attrattività dei prodotti di cui trattasi non può essere apprezzata unicamente riferendosi ai gusti e alle abitudini di un solo gruppo di consumatori, prescindendo dagli altri.
- 53 Si deve aggiungere a tal proposito che, secondo le sezioni 3.1.2.1 e 3.1.2.2 degli orientamenti parziali per l'attuazione degli articoli 9 e 10 della FCTC, il mentolo, con il suo aroma piacevole, serve a rendere i prodotti del tabacco più attrattivi per i consumatori, e che una diminuzione dell'attrattività di tali prodotti può contribuire a diminuire la diffusione del tabagismo e della dipendenza sia tra i nuovi consumatori che tra i consumatori abituali.
- 54 Infine, per quanto concerne l'argomento secondo cui le qualità gustative dei prodotti mentolati del tabacco sarebbero diverse da quelle degli altri prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante in quanto i primi, a differenza dei secondi, non eliminerebbero del tutto il gusto e l'odore del tabacco, si deve constatare che esso non è sufficientemente comprovato. Infatti, sebbene non si possa escludere che taluni aromi alterino in misura diversa il gusto e l'odore del tabacco, tuttavia tutti gli aromi, ivi compreso il mentolo, mascherano o attenuano l'asprezza del fumo di tabacco e contribuiscono a favorire e a mantenere il tabagismo, come rilevato al punto 44 della presente sentenza.
- 55 Alla luce di tali considerazioni, l'argomento della Repubblica di Polonia mira, in realtà, ad introdurre differenze di trattamento non giustificate nell'ambito di una stessa categoria di prodotti del tabacco le cui caratteristiche oggettive e i cui effetti sono simili.
- 56 Pertanto, affinché l'articolo 114 TFUE possa configurare una base giuridica idonea per le disposizioni impugnate della direttiva 2014/40, è sufficiente dimostrare l'esistenza di divergenze tra le regolamentazioni nazionali relative ai prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante, complessivamente considerati, tali da ostacolare la libera circolazione di detti prodotti, o la probabile insorgenza in futuro di simili divergenze.
- 57 Per quanto concerne, in secondo luogo, l'esistenza di simili divergenze, si deve constatare che discende dal considerando 15 della citata direttiva, nonché dalla valutazione d'impatto, menzionata al punto 27 della presente sentenza (prima parte, pag. 34, e quarta parte, pag. 65 e successive), che quando la direttiva in discorso è stata adottata sussistevano significative divergenze tra le regolamentazioni degli Stati membri, in quanto alcuni di essi avevano predisposto diversi elenchi di aromi autorizzati o vietati, mentre altri non avevano adottato al riguardo alcuna regolamentazione specifica.
- 58 Allo stesso modo, sembra probabile che, in assenza di misure adottate a livello dell'Unione, a livello nazionale sarebbero stati messi in atto regimi diversi applicabili ai prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante, tra cui il mentolo.
- 59 Infatti, come rilevato al punto 44 della presente sentenza, gli orientamenti parziali per l'attuazione degli articoli 9 e 10 della FCTC raccomandano alle parti di «regolamentare, limitandolo o vietandolo, l'impiego di ingredienti che possono servire a migliorare il gusto dei prodotti del tabacco», tra cui il mentolo.
- 60 Lasciando così un notevole margine di discrezionalità alle parti contraenti, i suddetti orientamenti parziali consentono di prevedere, con sufficiente grado di probabilità, che, in assenza di misure adottate a livello dell'Unione, le regolamentazioni nazionali in materia potrebbero mostrare uno sviluppo eterogeneo, anche per quanto riguarda l'utilizzo del mentolo.
- 61 Orbene, vietando l'immissione in commercio di prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante, l'articolo 7 della direttiva 2014/40 previene proprio un siffatto sviluppo eterogeneo delle regolamentazioni degli Stati membri.
- 62 Per quanto concerne, in terzo luogo, l'argomento secondo cui le disposizioni impugnate non mirerebbero a migliorare le condizioni di funzionamento del mercato interno, contrariamente a quanto prescrive l'articolo 114 TFUE, discende dalla giurisprudenza della Corte che il mercato dei prodotti del tabacco è un

mercato in cui gli scambi tra Stati membri rappresentano una parte relativamente importante e che, pertanto, le norme nazionali relative alle condizioni che i prodotti devono soddisfare, in particolare quelle riguardanti la loro composizione, sono per loro natura, in assenza di armonizzazione a livello dell'Unione, tali da costituire ostacoli alla libera circolazione delle merci [v., in tal senso, sentenza *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punto 64].

- 63 Occorre ricordare anche che, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 38 della presente sentenza, le misure adottabili sul fondamento dell'articolo 114 TFUE possono consistere, in particolare, nel divieto, provvisorio o definitivo, della commercializzazione di uno o più prodotti.
- 64 Pertanto, l'eliminazione delle divergenze tra le regolamentazioni nazionali per quanto concerne la composizione dei prodotti del tabacco o la prevenzione di un'evoluzione eterogenea delle stesse, anche quando interviene attraverso il divieto, a livello dell'Unione, di taluni additivi, mira a facilitare il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti interessati.
- 65 In quarto luogo, a proposito dell'argomento secondo il quale il divieto di aromi caratterizzanti non porterebbe ad un migliore funzionamento del mercato interno ma, al contrario, alla comparsa di divergenze in materia a livello nazionale in sede di recepimento della direttiva 2014/40 a causa dell'imprecisione della nozione di «aroma caratterizzante», occorre rilevare che quest'ultima è definita all'articolo 2, punto 25, di detta direttiva, come «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».
- 66 L'articolo 7, paragrafi da 2 a 5, di tale direttiva, prevede tre meccanismi per la determinazione dei prodotti del tabacco contenenti un simile aroma. Così, anzitutto, ai sensi del paragrafo 2 di detto articolo 7, 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 divieto di aromi caratterizzanti. Inoltre, spetta alla Commissione, conformemente al paragrafo 3 dello stesso articolo, adottare atti di esecuzione che stabiliscono regole comuni per le procedure intese a stabilire se un prodotto del tabacco rientra nell'ambito di applicazione di detto divieto. Infine, qualora il livello di contenuto o la concentrazione di taluni additivi o di una loro combinazione abbia determinato divieti di immissione in commercio in almeno tre Stati membri, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati per fissare i livelli massimi di contenuto di tali additivi o delle loro combinazioni che danno luogo all'aroma caratterizzante.
- 67 Pertanto, si deve constatare che i citati meccanismi hanno proprio lo scopo di stabilire regole comuni in materia di prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante al fine di prevenire l'eventuale comparsa di divergenze in sede di recepimento o di applicazione della medesima direttiva, o al fine di eliminare tali divergenze nel caso cui esse dovessero manifestarsi.
- 68 Orbene, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 37 della presente sentenza, l'articolo 114 TFUE attribuisce al legislatore dell'Unione un margine di discrezionalità circa la tecnica di ravvicinamento più appropriata per ottenere il risultato auspicato, segnatamente in settori caratterizzati da particolarità tecniche complesse.
- 69 Nel caso di specie, nulla indica che il legislatore dell'Unione non abbia rispettato detto margine di discrezionalità nell'introdurre i meccanismi descritti al punto 66 della presente sentenza. Al contrario, detti meccanismi dinamici presentano vantaggi rispetto all'adozione, raccomandata dalla Repubblica di Polonia, di elenchi di aromi vietati o autorizzati, i quali rischiano di essere rapidamente resi obsoleti dalla costante evoluzione delle strategie commerciali dei produttori, o facilmente aggirati.
- 70 Dalle suesposte considerazioni risulta che il primo motivo, relativo alla violazione dell'articolo 114 TFUE, deve essere respinto.

Sul secondo motivo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità

– Argomenti delle parti

- 71 La Repubblica di Polonia e la Romania deducono, in primo luogo, che il divieto di immissione in commercio dei prodotti mentolati del tabacco non costituisce una misura idonea a realizzare gli obiettivi

perseguiti dalla direttiva 2014/40, poiché, per i motivi indicati al punto 25, ultima frase, della presente sentenza, esso porterebbe alla comparsa di ostacoli agli scambi. Inoltre, tale divieto non sarebbe neppure idoneo a garantire un livello elevato di tutela della salute perché, da un lato, i prodotti mentolati del tabacco non sarebbero attrattivi per i giovani tanto quanto gli altri prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante e, dall'altro, il divieto degli stessi non porterebbe ad una riduzione significativa del numero di fumatori, una gran parte dei quali si orienterebbe, con ogni probabilità, verso prodotti del tabacco privi di aroma caratterizzante. Ancora, il divieto di cui trattasi provocherebbe l'aumento delle vendite clandestine di prodotti vietati.

- 72 In secondo luogo, detti Stati membri rimproverano al legislatore dell'Unione di aver imposto la misura più vincolante senza aver esaminato la possibilità di privilegiare altre misure meno restrittive, quali innalzare, a livello dell'Unione, i limiti di età oltre cui è autorizzato il consumo di prodotti mentolati del tabacco, vietare le vendite transfrontaliere di tali prodotti e apporre sulle loro etichette un'avvertenza che specifichi che gli stessi sono nocivi allo stesso modo degli altri prodotti del tabacco.
- 73 In terzo luogo, a parere dei suddetti Stati membri, i costi sociali ed economici del divieto dell'immissione in commercio di prodotti mentolati del tabacco, in termini di perdite di posti di lavoro e di redditività, sono sproporzionati rispetto agli eventuali svantaggi che potrebbero derivare da tale divieto, in particolare rispetto a taluni Stati membri, come la Polonia, in cui la produzione e il consumo di prodotti mentolati del tabacco sono significativi.
- 74 Il Parlamento, il Consiglio, la Commissione nonché la Repubblica francese, l'Irlanda e il Regno Unito deducono che il divieto di cui trattasi è idoneo al raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla direttiva 2014/40.
- 75 Essi ritengono che nessuna delle misure meno restrittive raccomandate dalla Repubblica di Polonia sia idonea al conseguimento dell'obiettivo in questione in modo altrettanto efficace.
- 76 Secondo il Parlamento, il mero fatto che il divieto di cui trattasi possa generare costi più significativi in taluni Stati membri che in altri non basta a provare il carattere sproporzionato di tale divieto. In ogni caso, gli effetti del citato divieto sul mercato dei prodotti del tabacco non avrebbero l'importanza asserita, tenuto conto, da un lato, del fatto che molti fumatori si orienterebbero verso prodotti non aromatizzati del tabacco e, dall'altro lato, che il periodo transitorio previsto all'articolo 7, paragrafo 14, della direttiva 2014/40 consentirebbe agli operatori di adattarsi alle nuove regole.
- 77 Il Consiglio e la Commissione aggiungono che, secondo la valutazione d'impatto, il divieto di cui trattasi comporterebbe una diminuzione tra lo 0,5% e lo 0,8% del consumo di sigarette in cinque anni, diminuzione non tale dal comportare l'insorgere di conseguenze sproporzionate per l'industria del tabacco. Inoltre, alcune delle conseguenze negative del divieto di cui trattasi potrebbero essere compensate da misure di sostegno finanziario accordate ai sensi del programma di sviluppo rurale.

– Giudizio della Corte

- 78 Secondo una giurisprudenza costante, il principio di proporzionalità esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano i limiti di quanto è necessario alla realizzazione di tali obiettivi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti [v., in tal senso, sentenze *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punto 122; *ERG e a.*, C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, punto 86, nonché *Gauweiler e a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, punto 67 e 91].
- 79 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni menzionate al punto precedente della presente sentenza, occorre riconoscere al legislatore dell'Unione un ampio potere discrezionale in un settore come quello del caso di specie, che richiede da parte sua scelte di natura politica, economica e sociale e rispetto al quale esso è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Di conseguenza, solo la manifesta inidoneità di una misura adottata in tale ambito, in relazione allo scopo che le istituzioni competenti intendono perseguire, può inficiare la legittimità di tale misura [v., in tal senso, sentenza *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punto 123].

- 80 Per quanto concerne, in primo luogo, l'appropriatezza del divieto di immissione in commercio di prodotti del tabacco contenenti mentolo come aroma caratterizzante, si deve rilevare che tale divieto persegue, secondo l'articolo 1 della direttiva 2014/40, un duplice obiettivo, che consiste nel favorire il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, partendo da un livello elevato di tutela della salute umana, in particolare per i giovani.
- 81 Si deve constatare, a tal proposito, da un lato che, come discende dai punti da 61 a 64 della presente sentenza, il divieto di immissione in commercio di prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante è idoneo a favorire il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati.
- 82 Dall'altro lato, tale divieto è idoneo anche a garantire un livello elevato di tutela della salute umana, in particolare per i giovani. Infatti, è pacifico che taluni aromi siano particolarmente attraenti per questi ultimi e favoriscano l'iniziazione al consumo di tabacco.
- 83 L'argomento della Repubblica di Polonia teso a dimostrare, da un lato, che i giovani non sarebbero attratti dal mentolo, cosicché il suo utilizzo non favorirebbe l'iniziazione al consumo di tabacco, e, dall'altro lato, che il divieto di tale aroma non contribuirebbe alla riduzione del numero di fumatori, non può essere accolto.
- 84 Infatti, tale argomento è inoperante, dal momento che, come già rilevato al punto 56 della presente sentenza, il legislatore dell'Unione poteva validamente sottoporre tutti gli aromi caratterizzanti al medesimo regime giuridico. Pertanto, l'idoneità di tale divieto per il raggiungimento dell'obiettivo di tutela della salute umana perseguito non può essere rimesso in questione per un solo determinato aroma.
- 85 Peraltro, secondo gli orientamenti parziali per l'attuazione degli articoli 9 e 10 della FCTC, ai quali, in virtù delle considerazioni svolte al punto 46 della presente sentenza, occorre riconoscere un valore probatorio particolarmente elevato, il mentolo, tra gli altri aromi, contribuisce a favorire e a mantenere il tabagismo e mira, attraverso il suo carattere piacevole, a rendere i prodotti del tabacco più attraenti per i consumatori.
- 86 Orbene, la direttiva 2014/40 intende assicurare un livello elevato di tutela della salute di tutti i consumatori, di modo che la sua idoneità al raggiungimento di tale obiettivo non può essere valutata solamente con rispetto ad una categoria di consumatori.
- 87 Inoltre, l'argomento secondo cui il divieto di immissione in commercio di prodotti del tabacco contenenti mentolo non contribuirebbe alla riduzione del numero di fumatori, anche a volerlo considerare dimostrato, non può essere accolto in quanto disconosce la funzione preventiva di tale divieto, che è quella di ridurre l'iniziazione al consumo di tabacco.
- 88 Per quanto concerne, infine, l'argomento secondo cui il divieto di aromi caratterizzanti provocherà l'aumento delle vendite clandestine di prodotti del tabacco aromatizzati, si deve constatare che esso non tiene sufficientemente conto dei meccanismi introdotti dalla direttiva 2014/40, in particolare ai suoi articoli 15 e 16, per far fronte a tale rischio.
- 89 Pertanto, non si può ritenere che tale divieto sia manifestamente inadeguato al raggiungimento dell'obiettivo di favorire il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, partendo da un livello elevato di tutela della salute umana, in particolare per i giovani.
- 90 Per quanto concerne, in secondo luogo, la necessità dello stesso divieto, occorre ricordare, da un lato, che, come rilevato al punto 44 della presente sentenza, gli orientamenti parziali per l'attuazione degli articoli 9 e 10 della FCTC raccomandano alle parti della FCTC, in particolare, di proibire l'uso di ingredienti, quale il mentolo, che possono servire a migliorare il sapore dei prodotti del tabacco. Inoltre, conformemente alla sezione 1.1 degli orientamenti parziali, le parti di tale convenzione quadro sono incoraggiate ad applicare misure che vadano al di là di quelle raccomandate da detti orientamenti.
- 91 Il legislatore dell'Unione, tenuto conto di tali raccomandazioni e nell'esercizio del suo ampio potere discrezionale, poteva quindi legittimamente imporre un divieto per tutti gli aromi caratterizzanti.

- 92 Dall'altro lato, per quanto concerne le misure meno restrittive proposte dalla Repubblica di Polonia, occorre rilevare che le stesse non appaiono altrettanto idonee a realizzare l'obiettivo perseguito.
- 93 Infatti, l'innalzamento, per i soli prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante, del limite di età a partire da cui il loro consumo è autorizzato, non vale a ridurre l'attrattiva di detti prodotti e, pertanto, a prevenire l'iniziazione al consumo del tabacco da parte delle persone la cui età supera il limite stabilito. Inoltre, il divieto di vendita che deriva da un simile innalzamento del limite di età può, in ogni caso, essere facilmente aggirato nella fase di commercializzazione di tali prodotti.
- 94 Quanto alla possibilità di vietare la vendita transfrontaliera dei prodotti del tabacco, essa è già prevista all'articolo 18 della direttiva 2014/40. Come discende dal considerando 33 della stessa, un simile divieto mira in particolare ad evitare l'elusione delle regole di conformità dei prodotti del tabacco stabilite dalla citata direttiva. Tuttavia, essa, di per sé, non è idonea a garantire un livello elevato di tutela della salute umana, poiché, in mancanza di un divieto di immissione in commercio dei prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante, questi ultimi continueranno ad attirare i consumatori.
- 95 Per quanto riguarda l'apposizione sull'etichetta di un'avvertenza sanitaria che specifichi che i prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante sono nocivi allo stesso modo degli altri prodotti del tabacco, essa non risulta altrettanto idonea a tutelare la salute dei consumatori quanto il divieto di immissione in commercio dei prodotti del tabacco contenenti un simile aroma, dal momento che la presenza di detto aroma, per sua natura, può favorire e a mantenere il tabagismo, come si evince dal punto 44 della presente sentenza.
- 96 Pertanto, si deve constatare che il divieto di immissione in commercio dei prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante non va manifestamente al di là di quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo in questione.
- 97 Per quanto concerne, in terzo luogo, gli effetti asseritamente sproporzionati del divieto di utilizzo del mentolo come aroma caratterizzante, in ragione delle conseguenze economiche e sociali negative che tale divieto comporterebbe, si deve ricordare che, anche in presenza, come nel caso di specie, di un ampio potere normativo, il legislatore dell'Unione è tenuto a basare le proprie scelte su criteri oggettivi e a verificare se gli obiettivi perseguiti dalla misura prescelta siano idonei a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori (v., in tal senso, sentenza Lussemburgo/Parlamento e Consiglio, C-176/09, EU:C:2011:290, punto 63 e giurisprudenza citata).
- 98 Infatti, in virtù dell'articolo 5 del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato UE e al Trattato FUE, i progetti di atti legislativi devono tener conto della necessità di far sì che gli oneri incombenti sugli operatori economici siano i meno elevati possibili e proporzionati all'obiettivo da raggiungere.
- 99 Nel caso di specie, si deve constatare che il legislatore dell'Unione è stato attento a far sì che le conseguenze economiche e sociali negative del divieto di immissione in commercio di prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante fossero attenuate.
- 100 Così, innanzitutto, per concedere tanto all'industria del tabacco quanto ai consumatori un periodo di adattamento, l'articolo 7, paragrafo 14, della direttiva 2014/40 prevede che, per quanto concerne i prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante particolare, il cui volume di vendite a livello dell'Unione rappresenti il 3% o più in una determinata categoria di prodotti, il divieto di detti prodotti si applica solo a partire dal 20 maggio 2020.
- 101 Sotto un secondo profilo, dalla valutazione d'impatto (parte 1, pag. 114 e parte 6, pag. 2), non contestata sul punto, emerge che tale divieto si concretizzerebbe in una diminuzione tra lo 0,5% e lo 0,8% del consumo di sigarette nell'Unione in un periodo di cinque anni.
- 102 Tali elementi provano che il legislatore dell'Unione ha effettuato un bilanciamento tra le conseguenze economiche di detto divieto, da un lato e, dall'altro lato, l'obbligo di assicurare un livello elevato di tutela della salute umana rispetto ad un prodotto con proprietà cancerogene, mutagene e tossiche per la riproduzione, conformemente all'articolo 114, paragrafo 3, TFUE.

103 Del resto, si deve precisare che il semplice fatto che un atto legislativo dell'Unione possa incidere più su uno Stato membro che su altri non è tale da pregiudicare il principio di proporzionalità, allorché siano rispettate le condizioni richiamate al punto 78 della presente sentenza. Infatti, la direttiva 2014/40 ha un'incidenza in tutti gli Stati membri e presuppone che sia assicurato un equilibrio tra i diversi interessi in gioco, tenuto conto degli obiettivi perseguiti dalla stessa. Di conseguenza, la ricerca di un siffatto equilibrio che non prenda in considerazione la situazione particolare di un solo Stato membro, ma quella dell'insieme degli Stati membri dell'Unione, non può essere considerata contraria al principio di proporzionalità (v., per analogia, sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 39).

104 Dalle suesposte considerazioni risulta che il secondo motivo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità, deve essere disatteso.

Sul terzo motivo, relativo alla violazione del principio di sussidiarietà

– Argomenti delle parti

105 La Repubblica di Polonia e la Romania deducono che la valutazione del principio di sussidiarietà dev'essere effettuata unicamente con riferimento all'obiettivo della tutela della salute pubblica, poiché, in assenza di divergenze tra le regolamentazioni nazionali relative ai prodotti mentolati del tabacco, come dimostrato nell'ambito del primo motivo, l'obiettivo di miglioramento delle condizioni di funzionamento del mercato interno sarebbe ormai privo di oggetto.

106 Tenuto conto delle significative differenze tra gli Stati membri nel consumo di tali prodotti, gli effetti sociali, economici e sulla salute pubblica dei loro divieti avrebbero carattere essenzialmente locale, di modo che sarebbe stata più efficace un'azione intrapresa a livello degli Stati membri in cui il consumo di detti prodotti è significativo.

107 Inoltre, la Repubblica di Polonia ritiene che l'enunciato del considerando 60 della direttiva 2014/40 sia una formula di stile sprovvista di una portata concreta rispetto al principio di sussidiarietà.

108 Il Parlamento, il Consiglio, il Regno Unito e la Commissione fanno valere che l'argomento sotteso al terzo motivo sarebbe complessivamente inoperante perché, contrariamente a quanto afferma la Repubblica di Polonia, la citata direttiva non avrebbe per oggetto la tutela della salute pubblica ma il miglioramento del funzionamento del mercato interno, partendo da un livello elevato di tutela della salute umana.

109 Orbene, sarebbe stato sufficientemente dimostrato, in particolare nella valutazione d'impatto, menzionata al punto 27 della presente sentenza, che le divergenze tra le regolamentazioni nazionali giustificavano un'azione a livello dell'Unione al fine di migliorare le condizioni di funzionamento del mercato interno. La circostanza che le conseguenze di una simile regolamentazione sarebbero più avvertite in taluni Stati membri rispetto ad altri non basterebbe a provare una violazione del principio di sussidiarietà.

110 Per quanto concerne la motivazione del rispetto del principio di sussidiarietà, il Parlamento, il Consiglio, il Regno Unito e la Commissione fanno valere che occorre tener conto non solamente del considerando 60 della direttiva 2014/40, ma anche dei considerando 4, 7, 15 e 16 della stessa, che, pur non riferendosi al principio di sussidiarietà, dimostrerebbero la necessità di agire a livello dell'Unione.

– Giudizio della Corte

111 Il principio di sussidiarietà è enunciato all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, ai sensi del quale l'Unione, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, interviene soltanto se e nei limiti in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione prospettata, possono essere meglio realizzati a livello dell'Unione. Inoltre, il protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato UE e al Trattato FUE, stabilisce, all'articolo 5, gli orientamenti per accertare se tali requisiti siano soddisfatti (sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 44).

112 Il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà è esercitato, in prima battuta, a livello politico, da parte dei parlamenti nazionali secondo le procedure stabilite a tal fine dal protocollo.

- 113 In seconda battuta, tale controllo spetta al giudice dell'Unione che deve verificare tanto il rispetto delle condizioni sostanziali enunciate all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, quanto il rispetto delle garanzie procedurali previste dal protocollo medesimo.
- 114 Per quanto riguarda, in primo luogo, il controllo giurisdizionale del rispetto delle condizioni sostanziali previste all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, la Corte deve verificare se il legislatore dell'Unione poteva ritenere, sulla base di elementi circostanziati, che l'obiettivo perseguito dall'azione considerata potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione.
- 115 Nel caso di specie, trattandosi di un settore, quale il miglioramento del funzionamento del mercato interno, che non figura tra quelli in cui l'Unione dispone di una competenza esclusiva, occorre esaminare se l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2014/40 potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione [v., in tal senso, sentenza *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punti 179 e 180].
- 116 A tal proposito, e come menzionato al punto 80 della presente sentenza, detta direttiva persegue il duplice obiettivo di favorire il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, assicurando al contempo un livello elevato di tutela della salute umana, in particolare per i giovani.
- 117 Orbene, anche a voler ammettere che il secondo profilo del citato obiettivo potrebbe essere meglio conseguito a livello degli Stati membri, come affermato dalla Repubblica di Polonia, resta tuttavia il fatto che il perseguimento di detto obiettivo ad un simile livello potrebbe consolidare, se non generare, situazioni in cui taluni Stati membri autorizzerebbero l'immissione in commercio di prodotti del tabacco contenenti certi aromi caratterizzanti, mentre altri la vieterebbero, determinando così effetti esattamente opposti rispetto all'obiettivo primario della direttiva stessa, ossia il miglioramento del funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati.
- 118 Dall'interdipendenza dei due obiettivi considerati dalla direttiva 2014/40 risulta che il legislatore dell'Unione poteva legittimamente ritenere che la sua azione dovesse implicare l'introduzione di un regime di immissione sul mercato dell'Unione di prodotti del tabacco contenenti un aroma caratterizzante e che, in ragione di tale interdipendenza, questo doppio obiettivo potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione (v., per analogia, sentenze *Vodafone e a.*, C-58/08, EU:C:2010:321, punto 78, nonché *Estonia/Parlamento e Consiglio*, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 48).
- 119 Si deve anche rilevare che il principio di sussidiarietà non è inteso a limitare la competenza dell'Unione in funzione della situazione di questo o di quell'altro Stato membro individualmente considerato, ma impone solamente che l'azione prevista possa, a motivo della sua portata o dei suoi effetti, essere meglio realizzata a livello dell'Unione, tenuto conto dei suoi obiettivi, elencati nell'articolo 3 TUE, e delle disposizioni particolari riguardanti i differenti settori, in particolare il mercato interno, previste dai Trattati (v., in tal senso, sentenza *Estonia/Parlamento e Consiglio*, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 53).
- 120 In ogni caso, si deve precisare che gli elementi di cui dispone la Corte non dimostrano, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica di Polonia, che il consumo di prodotti mentolati del tabacco sarebbe essenzialmente limitato alla Polonia, alla Slovacchia e alla Finlandia, mentre sarebbe trascurabile in altri Stati membri. Infatti, secondo i dati prodotti dalla Repubblica di Polonia nel suo ricorso, in almeno otto altri Stati membri la quota di mercato nazionale di tali prodotti è superiore alla loro quota di mercato a livello dell'Unione.
- 121 Pertanto, gli argomenti invocati dalla Repubblica di Polonia per dimostrare che l'obiettivo della tutela della salute umana avrebbe potuto esser meglio perseguito a livello nazionale per quanto concerne specificamente il divieto di immissione in commercio dei prodotti del tabacco contenuti mentolo, tenuto conto del fatto che gli effetti di tali prodotti sarebbero limitati ad un piccolo numero di Stati membri, devono essere respinti.
- 122 Per quanto concerne, in secondo luogo, il rispetto dei requisiti formali, e in particolare la motivazione della direttiva 2014/40 circa il principio di sussidiarietà, si deve sottolineare che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, il rispetto dell'obbligo di motivazione deve essere valutato alla luce non solo del tenore dell'atto impugnato, ma anche del suo contesto e delle circostanze del caso di specie (v., in tal senso, sentenza *Estonia/Parlamento e Consiglio*, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 61).

- 123 Nel caso di specie, si deve constatare che la proposta di direttiva 2014/40 presentata dalla Commissione, nonché la valutazione d'impatto da essa prodotta, contengono un sufficiente numero di elementi tali da far emergere in modo chiaro e non equivoco i vantaggi connessi ad un'azione intrapresa a livello dell'Unione, piuttosto che a livello degli Stati membri.
- 124 Alla luce di tali considerazioni, è sufficientemente provato che detti elementi hanno permesso tanto al legislatore dell'Unione quanto ai parlamenti nazionali di valutare se detta proposta fosse conforme al principio di sussidiarietà, consentendo allo stesso tempo ai singoli di prendere conoscenza dei motivi relativi a tale principio e alla Corte di esercitare il suo controllo.
- 125 In ogni caso, si deve sottolineare che la Repubblica di Polonia ha partecipato, secondo le modalità previste dal Trattato FUE, al procedimento legislativo che ha portato all'adozione della direttiva 2014/40, di cui essa è destinataria alla stessa stregua degli altri Stati membri rappresentati nel Consiglio. Pertanto, essa non può utilmente avvalersi del fatto che il Parlamento e il Consiglio, autori della direttiva, non l'abbiano messa in grado di conoscere le ragioni delle misure che hanno inteso adottare (v., in tal senso, sentenza Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 62).
- 126 Di conseguenza, il terzo motivo, relativo alla violazione del principio di sussidiarietà, dev'essere respinto.
- 127 Dall'insieme dei suesposti rilievi emerge che, poiché nessuno dei motivi dedotti dalla Repubblica di Polonia a sostegno del proprio ricorso può essere accolto, quest'ultimo deve essere respinto.

Sulle spese

- 128 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica di Polonia è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese, conformemente alla domanda del Parlamento e del Consiglio. Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento, ai sensi del quale le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico, occorre statuire che l'Irlanda, la Repubblica francese, la Romania, il Regno Unito e la Commissione supporteranno le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Repubblica di Polonia è condannata alle spese.**
- 3) L'Irlanda, la Repubblica francese, la Romania, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Commissione europea supporteranno ciascuno le proprie spese.**

Firme

* Lingua processuale: il polacco.