superfici loro destinate. Le dette disposizioni devono essere interpretate nel senso che gli Stati membri hanno la facoltà, se lo reputano necessario per quanto riguarda la loro produzione interna, di decidere di riservare uno spazio maggiore a tali menzioni ed avvertenze, tenuto conto del grado di sensibilizzazione del pubblico ai rischi per la salute connessi al consumo di tabacco.

Poiché essi non possono imporre la medesima prescrizione per quanto riguarda i prodotti provenienti dagli altri Stati membri, che siano conformi alle prescrizioni minime della direttiva, vi è la possibilità che si verifichino un trattamento sfavorevole dei prodotti nazionali e disparità nelle condizioni della concorrenza, che sono tuttavia inerenti ad un livello di armonizzazione limitato all'imposizione di prescrizioni minime.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-11/92 *

I — Ambito normativo

Il 13 novembre 1989, il Consiglio ha adottato la direttiva 89/622/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri riguardanti l'etichettatura dei prodotti del tabacco (GU L 359, pag. 1, in prosieguo: la «direttiva»), al fine di eliminare le divergenze tra le disposizioni degli Stati membri in quanto queste ultime sono tali da ostacolare gli scambi e quindi l'attuazione ed il funzionamento del mercato interno. A tal fine, il Consiglio ha ritenuto che occorresse assoggettare l'immissione sul mercato e la libera circolazione dei prodotti del tabacco a norme comuni per quanto riguarda l'etichettatura (primo e secondo 'considerando' della direttiva).

Ai sensi dell'art. 1, scopo della direttiva è l'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti le avvertenze di carattere sanitario che devono figurare sulle unità di condizionamento dei prodotti del tabacco e le menzioni del tenore di catrame e di nicotina sui pacchetti di sigarette, assumendo come base un elevato livello di tutela della salute delle persone mediante la riduzione dei danni che il tabagismo comporta per la salute.

La direttiva prevede in particolare che, sui pacchetti di sigarette, le avvertenze di cui ai nn. 1 e 2 dell'art. 4 «debbono coprire almeno il 4% di ciascuna faccia più ampia dell'unità di condizionamento» (art. 4, n. 4, della direttiva) e che le menzioni del contenuto di catrame e di nicotina siano stampate sulla parte laterale dei pacchetti di sigarette «in modo da coprire almeno il 4% della faccia

* Lingua processuale: l'inglese.

corrispondente» (art. 3, n. 3, della direttiva). In entrambi i casi, questa percentuale riguarda gli Stati che hanno una sola lingua ufficiale.

Inoltre, ai sensi dell'art. 8 della direttiva, gli Stati membri non possono né vietare né limitare, per motivi di etichettatura, la commercializzazione dei prodotti conformi alla presente direttiva (n. 1); gli Stati membri hanno la facoltà di fissare le prescrizioni che ritengono necessarie per garantire la protezione della salute delle persone all'importazione, alla vendita ed al consumo dei prodotti del tabacco, a condizione che ciò non implichi modifiche dell'etichettatura rispetto alle disposizioni della direttiva (n. 2).

In forza dell'art. 9, n. 1, della direttiva, gli Stati membri dovevano adottare le necessarie disposizioni per conformarsi ad essa prima del 1° luglio 1990.

Il 5 luglio 1991 il Regno Unito adottava, in attuazione della direttiva, i «Tobacco Products Labelling Safety Regulations 1991» (Statutory Instruments 1991, n. 1530; norme di sicurezza sull'etichettatura dei tabacchi 1991, in prosieguo la «disciplina britannica»).

Ai sensi dell'art. 5, n. 2, lett. d), della disciplina britannica, le avvertenze sui pacchetti di sigarette di cui all'art. 4 della direttiva devono essere stampate sul pacchetto «in modo da coprire almeno il 6% della superficie stampata». L'art. 6, n. 3, lett. b), della disciplina britannica dispone inoltre che la menzione del contenuto di catrame e di nicotina debba «coprire una superficie pari ad almeno il 6% della parte laterale del pacchetto».

L'art. 8, lett. c) e d), della disciplina britannica prevede che chi importa sigarette di qualsiasi marca da un altro Stato membro allo scopo di immetterle sul mercato nel Regno Unito, sia considerato in regola con quanto prescritto dalla disciplina britannica qualora il pacchetto rechi avvertenze in lingua inglese conformi alle prescrizioni dello Stato membro di provenienza adottate in attuazione della direttiva.

Secondo il giudice di rinvio, tali disposizioni comportano che le sigarette, la cui confezione sia stata etichettata in base alla normativa di uno Stato membro la quale prescrive che le avvertenze e le menzioni di cui trattasi coprano almeno il 4% della superficie considerata, possano essere importate dal detto Stato membro e immesse sul mercato nel Regno Unito, mentre le sigarette di produzione nazionale possono essere vendute soltanto se la confezione è stata etichettata in conformità alla prescrizione del 6% imposta dalla disciplina britannica.

II — Antefatti e procedimento dinanzi al giudice nazionale

Le società Gallaher Ltd, Imperial Tobacco Ltd e Rothmans International Tobacco (UK) Ltd (in prosieguo: le «ricorrenti nella causa principale»), produttrici di tabacchi (in particolare di sigarette destinate alla vendita al minuto nel Regno Unito e all'esportazione verso gli altri Stati membri), presentavano un ricorso presso la High Court of Justice (Queen's Bench Division) nel quale contestavano la legittimità degli artt. 5, n. 2, lett. d), e 6, n. 3, lett. b), della disciplina britannica,

deducendo l'incompatibilità delle dette disposizioni con gli artt. 3, n. 3, e 4, n. 4, della direttiva e la loro conseguente illegittimità e inapplicabilità.

A sostegno del ricorso, le ricorrenti nella causa principale hanno osservato che il riferimento all'espressione «almeno il 4%» esprime una prescrizione in materia di etichettatura che gli Stati membri sono tenuti ad imporre per le sigarette vendute nel loro territorio e non una prescrizione minima sostituibile da parte dei medesimi Stati con una prescrizione più severa per i prodotti nazionali. Di conseguenza, l'accrescimento, dal 4% al 6%, dello spazio previsto sarebbe in contrasto con la direttiva e, in particolare, con il suo art. 8. Essendo inoltre le ricorrenti obbligate a rispettare per il futuro la prescrizione del 6% imposta dalla disciplina britannica, esse ritengono che i loro prodotti rischino di essere penalizzati sul piano della concorrenza rispetto ai prodotti importati da altri Stati membri; ciò varrebbe anche nel caso in cui esse effettuano esportazioni in Stati membri nei quali trova applicazione la prescrizione del 4%. Secondo le ricorrenti nella causa principale, una siffatta situazione è in contrasto con le disposizioni della direttiva e con i principi fondamentali del diritto comunitario.

Secondo il Secretary of State for Health la direttiva prevede un'armonizzazione parziale e gli artt. 3, n. 3, e 4, n. 4, impongono prescrizioni minime senza precludere l'adozione di norme più rigorose, applicabili alla produzione nazionale nell'interesse della tutela della salute pubblica. Tuttavia, uno Stato membro non può limitare, per motivi connessi all'etichettatura, l'importazione di tabacchi prodotti in un altro Stato membro se questi sono conformi alle prescrizioni imposte dallo Stato di provenienza in attuazione della direttiva. Orbene, per il Secretary of State for Health, la disciplina britannica è conforme a queste disposizioni e costituisce una corretta attuazione della direttiva, come ha peraltro confermato la stessa Commissione con lettera 17 ottobre 1991, indirizzata all'organizzazione denominata «Action on Smoking and Health».

Sulla base di queste considerazioni, la High Court of Justice (Queen's Bench Division) ha deciso con ordinanza 18 dicembre 1991 di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia compatibile con gli artt. 3, n. 3, e 4, n. 4, della direttiva 89/622/CEE una disciplina nazionale che preveda che le menzioni e le avvertenze prescritte dagli artt. 3, n. 1, e 4, nn. 1 e 2, della direttiva siano stampate sui pacchetti di sigarette in modo da coprire uno spazio pari ad almeno il 6% delle superfici indicate nella direttiva, qualora tali prescrizioni si applichino ai prodotti nazionali, ma si presumano soddisfatte per i pacchetti di sigarette importati da un altro Stato membro se questi siano conformi alle prescrizioni su tali spazi adottate dallo Stato membro di provenienza in conformità degli artt. 3, n. 3, e 4, n. 4, della direttiva».

III — Procedimento dinanzi alla Corte

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 13 gennaio 1992.

Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia delle Comunità europee, hanno depositato osservazioni scritte:

— le ricorrenti nella causa principale, rappresentate dagli avvocati Kevin Mooney, solicitor, e Derrick Wyatt, barrister;

— il governo del Regno Unito, rappresentato dalla signora S. Lucinda Hudson, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dagli avvocati Stephen Richards e Eleanor Sharpston, barristers;

— il governo irlandese, rappresentato dal signor Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, in qualità di agente, assistito dall'avv. Richard Law Nesbitt, barrister-at-law; e

— la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Marie Wolfcarius, assistita dal signor Nicholas Khan, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti.

La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza previa istruttoria.

In applicazione dell'art. 95, nn. 1 e 2, del regolamento di procedura, la Corte, con decisione 18 novembre 1992, ha assegnato la causa alla Quinta Sezione.

IV — Osservazioni scritte presentate alla Corte

1. Le *ricorrenti nella causa principale* sottolineano anzitutto che la direttiva è stata adottata sulla base dell'art. 100 A del Trattato CEE e mira ad eliminare gli eventuali ostacoli agli scambi che le divergenze tra le disposizioni nazionali in materia di etichettatura possono creare, ostacolando così l'attuazione ed il funzionamento del mercato interno il quale, nella configurazione che emerge dall'art. 8 A del Trattato CEE, presuppone condizioni di concorrenza non falsate (sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2867, punto 14 della motivazione). Tali divergenze sono suscettibili non soltanto di compromettere la libera circolazione dei prodotti considerati, ma possono anche «creare disparità nelle condizioni di concorrenza» (preambolo della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, GU 1979, L 33, pag. 1).

L'adozione di norme comuni agevola la libera circolazione delle merci non soltanto tra gli Stati membri che utilizzano la stessa lingua, ma anche negli altri casi, dando ai produttori la possibilità di prevedere per la medesima unità di condizionamento un sistema di etichettatura multilingue conforme alle norme comuni, e liberando gli stessi dall'obbligo di informarsi delle diverse discipline in vigore nei vari Stati membri poiché, dal momento che l'etichettatura scelta soddisfa le norme comuni, essi non devono temere possibili conseguenze sfavorevoli; essa contribuisce, peraltro, alla «creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza

non sia falsata nel mercato comune» [art. 3, lett. f), del Trattato CEE], poiché l'eliminazione degli ostacoli agli scambi non può prescindere dall'eliminazione delle disparità che possano falsare le condizioni della concorrenza (sentenza 11 luglio 1991, causa C-300/89, citata, punto 15 della motivazione).

Le ricorrenti nella causa principale osservano al riguardo che, per il fatto che la prescrizione del 4% è considerata alla stregua di una misura di armonizzazione parziale anziché come una norma uniformemente applicabile ai prodotti nazionali così come ai prodotti importati, esse si vedono costrette a far figurare, utilizzando uno spazio maggiore, le menzioni e le avvertenze di cui trattasi sui loro prodotti, che vengono così penalizzati sul piano della concorrenza rispetto ai prodotti importati da altri Stati membri dove trova applicazione la prescrizione del 4%. Infatti, quanto più si estende lo spazio riservato alle menzioni e alle avvertenze, tanto più si riduce quello di cui dispone il produttore nazionale per presentare l'unità di condizionamento in modo attraente dal punto di vista commerciale. Orbene, questo stato di fatti, dal quale deriva il permanere di disposizioni diverse in materia di etichettatura nei vari Stati membri e quindi l'esistenza di disparità nelle condizioni di concorrenza nell'ambito dei medesimi Stati, è incompatibile con le esigenze del mercato interno definite dall'art. 100 A del Trattato CEE e determina una discriminazione tra le merci nazionali e le merci importate dagli altri Stati membri (v. sentenza 18 febbraio 1987, causa 98/86, Pubblico Ministero/Mathot, Racc. pag. 809).

Inoltre, un produttore di sigarette del Regno Unito che intenda procedere all'etichettatura di sigarette destinate all'esportazione troverebbe più conveniente conformarsi alla normativa di uno Stato che imponga la prescrizione del 4% anziché quella del 6%. Una soluzione siffatta contrasterebbe tuttavia con l'obiettivo reale della direttiva che è quello di consentire ai produttori di etichettare i loro prodotti in base a requisiti definiti dalla direttiva stessa, senza correre il rischio di trovarsi penalizzati nell'ambito di uno Stato membro per aver omesso di conformarsi alle disposizioni ivi vigenti.

Secondo le ricorrenti nella causa principale, le disposizioni della disciplina britannica che impongono la prescrizione di «almeno il 6%» sono pertanto in contrasto con gli artt. 3, n. 3, e 4, n. 4, della direttiva la quale costituisce una misura di armonizzazione esclusiva. I detti articoli stabiliscono norme comuni che ciascuno Stato membro deve recepire nella propria normativa nazionale e la cui osservanza deve essere imposta ai produttori di sigarette. La formula «almeno» non riflette il margine di discrezionalità concesso agli Stati membri e non implica quindi la possibilità per ogni Stato membro di adottare disposizioni più rigorose. La disciplina britannica fa peraltro ricorso alla medesima formula («almeno il 6%») allo scopo di imporre un obbligo ai produttori.

Le ricorrenti nella causa principale ritengono che sia necessario operare una distinzione tra le disposizioni in materia di etichettatura contenute nella direttiva, che conferiscono espressamente un potere discrezionale agli Stati membri, e quelle che non lasciano a questi ultimi alcun margine di discrezionalità. Così, mentre gli Stati membri hanno la facoltà di scegliere le avvertenze relative alla salute, il cui utilizzo è imposto dalla direttiva stessa, in base all'elenco allegato alla direttiva (art. 4, nn. 2 e 3), essi non dispongono invece di alcuna discrezionalità per quanto riguarda l'applicazione della prescrizione «almeno il 4%». Se l'autore della direttiva avesse inteso consentire agli Stati membri di modificare

tale prescrizione, le disposizioni corrispondenti della direttiva avrebbero precisato che gli Stati membri potevano fissare una proporzione maggiore per i prodotti nazionali (la direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, citata, prevede nell'art. 3, alcune prescrizioni in materia di etichettatura valevoli per i prodotti nazionali e per i prodotti importati, fatta salva la deroga di cui all'art. 3, n. 2, per la «produzione nazionale»).

Quest'interpretazione è avvalorata dal preambolo della direttiva, laddove si parla di «assoggettare l'immissione sul mercato e la libera circolazione dei prodotti del tabacco a norme comuni», e dal testo dell'art. 8 della medesima direttiva che vieta agli Stati membri di limitare la commercializzazione dei prodotti conformi alla direttiva, in quanto queste considerazioni non appaiono compatibili con una concezione minimalista della direttiva che consenta una distinzione tra prodotti nazionali e prodotti importati. Essa trova peraltro conferma nella giurisprudenza della Corte relativa ad alcune direttive comunitarie in materia di etichettatura, adottate in base all'art. 100 del Trattato CEE allo scopo di sopprimere gli ostacoli agli scambi e di ottenere condizioni di concorrenza identiche per tutti. La Corte di giustizia ha interpretato le norme sull'etichettatura formulate da tali direttive come misure di armonizzazione di natura esclusiva che si applicano con le medesime modalità ai prodotti nazionali e ai prodotti importati, salvo le deroghe specificamente previste dalla direttiva considerata [sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti, Racc. pag. 1629, per quanto riguarda la direttiva del Consiglio 4 giugno 1973, 73/173/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi (solventi), GU L 189, pag. 7; sentenza 14 ottobre 1987, causa 278/85, Commissione/Danimarca, Racc. pag. 4069, per quanto riguarda la direttiva del Consiglio 27 giugno 1967, 67/548/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose, GU L 196, pag. 1, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 settembre 1979, 79/831/CEE (GU L 259, pag. 10); sentenza 23 novembre 1989, causa C-150/88, Parfümeriefabrik 4711/Provide, Racc. pag. 3891, per quanto riguarda la direttiva del Consiglio 27 luglio 1976, 76/768/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai prodotti cosmetici, GU L 262, pag. 169; sentenza 18 febbraio 1987, causa 98/86/CEE, citata, per quanto riguarda la direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, soprammenzionata; e sentenza 12 dicembre 1990, causa C-241/89, SARPP, Racc. pag. I-4695).

Le ricorrenti nella causa principale suggeriscono pertanto di risolvere come segue la questione sollevata dalla High Court of Justice (Queen's Bench Division):

«Gli artt. 3, n. 3, e 4, n. 4, della direttiva 89/622/CEE ostano ad una disciplina nazionale la quale preveda che le menzioni e le avvertenze prescritte dagli artt. 3, n. 1, e 4, nn. 1 e 2, della direttiva siano stampate sui pacchetti di sigarette in modo da coprire almeno il 6% dello spazio di ciascuna delle superfici indicate nella direttiva.

La prescrizione del 4% imposta dalla direttiva si applica ai prodotti nazionali così come ai prodotti importati».

2. Il *governo del Regno Unito* osserva anzitutto che la direttiva è stata adottata sulla base dell'art. 100 A del Trattato e costituisce quindi un provvedimento finalizzato alla progressiva attuazione del mercato interno in applicazione dell'art. 8 A del Trattato, che tiene conto delle differenze di sviluppo (art. 8 C del Trattato) e non riflette quindi necessariamente il massimo livello di tutela esistente nei vari Stati membri. Il fatto che la direttiva preveda, in conformità all'art. 100 A, n. 3, del Trattato, un livello elevato di protezione della salute, mediante l'imposizione di prescrizioni minime, non implica che essa persegua la finalità di garantire il più alto livello possibile di tutela della salute.

Né tanto meno essa si propone di precludere agli Stati membri l'adozione di norme che assicurino livelli più elevati di tutela della salute, a condizione che le misure adottate non ostacolino la libera circolazione delle merci. Il grado di flessibilità concesso agli Stati membri nella scelta concreta del livello di tutela della salute da applicare appare dal quinto 'considerando' della direttiva, il quale richiama la risoluzione 7 luglio 1986 del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relativa ad un programma d'azione delle Comunità europee contro il cancro (GU C 184, pag. 19). Il punto 5, lett. a), di tale programma stabilisce in particolare che le misure volte a limitare e a ridurre il consumo di tabacco «(...) dovrebbero basarsi su esperimenti di carattere pratico effettuati nei vari Stati membri e contribuire ad aumentare l'efficacia dei programmi e delle azioni nazionali».

La direttiva attua quindi un'armonizzazione parziale, intesa ad agevolare la libera circolazione delle merci, che non impone tuttavia agli Stati membri l'adozione di un livello di tutela della salute inferiore rispetto a quello che essi si erano proposti di attuare e non intende contrastare i progressi raggiunti grazie alle campagne nazionali di lotta contro il cancro. Considerando che il programma soprammenzionato incoraggia gli Stati membri ad adottare provvedimenti più efficaci, l'intento del Consiglio era quindi di lasciare a tali Stati la facoltà di imporre prescrizioni più rigorose ai produttori nazionali, a condizione che queste non costituiscano un ostacolo per i prodotti importati.

Per quanto riguarda l'attuazione della direttiva nell'ambito del Regno Unito, lo stesso governo sottolinea che, nei diciassette anni che hanno preceduto l'adozione della direttiva, è stato applicato un codice di autodisciplina in base al quale i produttori di tabacchi apponevano sui loro prodotti avvertenze relative ai rischi per la salute, prima di immetterli in commercio nel Regno Unito.

La presenza prolungata negli anni di queste avvertenze sui prodotti del tabacco ha determinato una certa insensibilità del pubblico nei confronti di tali messaggi. Al termine delle consultazioni che hanno preceduto l'adozione della disciplina britannica, considerati gli interessi dell'industria, dei consumatori e della sanità pubblica in generale e alla luce della tesi sostenuta dall'organizzazione «Action on Smoking and Health» (in prosieguo: la «ASH»), secondo cui una proporzione pari al 4% era di gran lunga

troppo ridotta, il ministro ha deciso di dare attuazione alla direttiva imponendo che la superficie destinata alle avvertenze e alle menzioni del contenuto di catrame e di nicotina copra «almeno il 6%» dello spazio.

Il 13 agosto 1991 la disciplina britannica è stata notificata alla Commissione. Quest'ultima, rispondendo ad una lettera che le era stata indirizzata dalla ASH, ha espresso il suo giudizio sulla conformità dell'applicazione della direttiva da parte del Regno Unito (allegato 2 alle osservazioni del Regno Unito). In tale risposta la Commissione afferma in particolare che la disciplina britannica ha correttamente attuato la direttiva e che essa accetta la possibilità che esistano delle divergenze tra le diverse forme di corretta attuazione della direttiva, il che dimostra che si tratta di una misura di armonizzazione parziale e non di armonizzazione completa.

Risulta dall'esame teleologico della direttiva che essa va interpretata nel senso che introduce un'armonizzazione parziale in materia di etichettatura al fine di promuovere la realizzazione del mercato unico, pur consentendo agli Stati membri di garantire adeguatamente la tutela della sanità pubblica (v. l'ottavo 'considerando' della direttiva a tenore del quale le prescrizioni della stessa «saranno rivedute in base all'esperienza acquisita e all'evoluzione delle conoscenze mediche in tale settore, dato che l'obiettivo è quello di pervenire ad una maggiore protezione degli individui»).

In effetti, gli autori della direttiva hanno lasciato agli Stati membri una certa libertà di azione in alcuni settori per l'attuazione della direttiva (v. art. 4, nn. 2 e 3, della direttiva). Il governo del Regno Unito considera che, tenuto conto del diverso livello di sensibilizzazione del pubblico ai rischi per la salute collegati al tabacco nei vari Stati membri, la prescrizione di una superficie di «almeno il 4%» debba essere anch'essa interpretata nel senso che consente agli Stati membri, se essi lo considerano auspicabile, di riservare una superficie maggiore al fine di attrarre l'attenzione del pubblico.

Secondo il governo del Regno Unito, l'art. 8 della direttiva consente ai produttori, che abbiano etichettato i loro prodotti conformemente alle disposizioni adottate da uno Stato membro in attuazione della medesima direttiva, di non dover procedere ad una nuova etichettatura dei prodotti per poterli vendere in un altro Stato membro. Questa norma non attribuisce tuttavia ai detti produttori il diritto di commercializzare i loro prodotti, nell'ambito del proprio Stato membro, etichettandoli in conformità alle disposizioni della direttiva ma senza tener conto delle misure di attuazione della direttiva stessa adottate da quello Stato membro.

La prescrizione di «almeno il 6%» imposta dal governo britannico rappresenta quindi il legittimo esercizio da parte di uno Stato membro di un potere che gli è rimasto nell'ambito dell'armonizzazione parziale introdotta dalla direttiva. Una misura siffatta, che si applica esclusivamente ai prodotti nazionali, non ha alcun effetto restrittivo sulla libera circolazione delle merci.

Inoltre la tesi secondo cui, all'atto della trasposizione di altre direttive nelle quali figurava la formula «almeno» (come ad esempio le direttive 27 giugno 1967, 67/548/CEE, e 4 giugno 1973, 73/173/CEE, sopra citate), il Regno Unito avrebbe ritenuto di dover

riprodurre tale formula in termini identici inserendola quindi nella normativa di attuazione (ad esempio Statutory Instruments 1978, n. 209, art. 6, n. 4, e Statutory Instruments 1984, n. 1244, art. 13, n. 5) non assume alcun rilievo nella fattispecie. Secondo il governo del Regno Unito, ogni direttiva deve essere interpretata alla luce dei termini che le sono propri, e in funzione delle sue finalità e del grado di armonizzazione (completa o parziale) da essa imposto.

Le altre direttive menzionate dalle ricorrenti nella causa principale nel procedimento dinanzi al giudice nazionale sono direttive che contengono una disciplina esaustiva applicabile ai settori interessati, mentre la direttiva di cui trattasi prevede soltanto un'armonizzazione parziale. Quelle direttive nonché le sentenze richiamate dalle ricorrenti nella causa principale chiariscono l'interpretazione che va data ad alcune disposizioni ma sono del tutto irrilevanti in ordine alla questione sottoposta dal giudice nazionale nel caso di specie.

Infine, il governo del Regno Unito riconosce che la disciplina britannica attribuisce ai produttori nazionali di tabacchi commercializzati nel Regno unito un trattamento meno favorevole rispetto a quello riservato, conformemente alla direttiva, agli importatori che immettono sul mercato britannico prodotti del tabacco provenienti da altri Stati membri; esso ritiene tuttavia che questo trattamento non sia in contrasto con il diritto comunitario in base alla giurisprudenza richiamata dalle ricorrenti nella causa principale (sentenze 18 febbraio 1987, causa 98/86, punti 9, 11 e 12 della motivazione, e 12 dicembre 1990, causa C-241/89, punto 16 della motivazione, soprammenzionate).

Il governo del Regno Unito propone quindi di risolvere la questione sollevata dalla High Court of Justice (Queen's Bench Division) nel modo seguente:

«Gli artt. 3, n. 3, e 4, n. 4, della direttiva 89/622/CEE vanno interpretati nel senso che essi consentono alle autorità nazionali di uno Stato membro di imporre ai produttori nazionali di sigarette prescrizioni, in materia di superfici, superiori al 4%, a condizione che tali norme non impediscano né ostacolino l'importazione di sigarette provenienti da altri Stati membri se queste siano conformi alle prescrizioni su tali spazi imposte dallo Stato membro di provenienza in forza dell'art. 3, n. 3, e dell'art. 4, n. 4, della direttiva».

3. Il *governo irlandese*, nelle osservazioni presentate a sostegno del Regno Unito, condivide sostanzialmente la posizione espressa da quest'ultimo e suggerisce di risolvere la questione pregiudiziale nei seguenti termini:

«Una disciplina nazionale la quale preveda che le menzioni e le avvertenze di cui agli artt. 3, n. 1, e 4, nn. 1 e 2, della direttiva siano stampate sui pacchetti di sigarette in modo da coprire uno spazio corrispondente ad una superficie maggiore rispetto a quella prescritta nella direttiva è compatibile con gli artt. 3, n. 3, e 4, n. 4, della direttiva 89/622/CEE, qualora tale prescrizione si applichi parimenti a tutti i produttori nazionali e nonostante il fatto che i prodotti del tabacco provenienti da un altro Stato membro possano essere venduti in Inghilterra in

pacchetti recanti avvertenze sulla salute di formato più ridotto, sempre che sul pacchetto figurino avvertenze in lingua inglese conformi alle prescrizioni imposte dallo Stato membro di provenienza, in attuazione delle disposizioni della direttiva».

4. La *Commissione* osserva anzitutto che l'armonizzazione delle legislazioni prevista dal Trattato è riconducibile a una delle tre seguenti categorie:

— *armonizzazione completa*: le norme nazionali sono sostituite da un sistema di norme uniformi alle quali gli Stati membri non possono derogare se non in circostanze previste dal diritto comunitario;

— *armonizzazione facoltativa*: gli Stati membri non possono applicare le norme nazionali che sono di ostacolo alla libera circolazione delle merci, ma possono mantenere in vigore disposizioni che garantiscano un livello di tutela inferiore per le merci commercializzate nel proprio territorio; ogni Stato membro è libero di adottare o meno la normativa armonizzata;

— *armonizzazione minima*: gli Stati membri possono adottare o mantenere in vigore norme più rigorose che si applicano alle merci importate in modo non discriminatorio, fermo restando che l'armonizzazione assicura un livello di tutela di base cui si conformano le norme nazionali. La compatibilità con il Trattato di una misura di armonizzazione minima può essere garantita con modalità differenziate: la libera circolazione dei beni è assicurata in base alla regola minima stabilita e gli Stati membri hanno facoltà di applicare una norma più rigorosa soltanto a condizione che essa non frapponga ostacoli alla libera circolazione dei beni.

Secondo la Commissione, l'art. 100 A del Trattato prevede che il ravvicinamento delle disposizioni legislative, realizzato in base a questa stessa disposizione, risponda a criteri di armonizzazione completa (direttiva del Consiglio 18 luglio 1989, 89/458/CEE, che modifica, per quanto riguarda le norme europee di emissione per autoveicoli di cilindrata inferiore a 1,4 litri, la direttiva 70/220/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con le emissioni dei veicoli a motore, GU L 226, pag. 1, settimo 'considerando' e art. 2, n. 2), di armonizzazione facoltativa [direttiva del Consiglio 16 giugno 1988, 88/436/CEE, che modifica la direttiva 70/220/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con i gas prodotti dai motori ad accensione comandata dei veicoli a motore (limitazione delle emissioni di particelle inquinanti dei motori diesel), GU L 214, pag. 1], e di armonizzazione minima [direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso», GU L 158, pag. 59, settimo 'considerando', e art. 4, n. 2, lett. a)]. Spetta quindi al legislatore comunitario decidere se l'attuazione del mercato interno richieda l'imposizione di misure di armonizzazione completa o se, tenuto conto della natura dei beni e alla luce del principio di sussidiarietà, sia sufficiente prevedere un livello di armonizzazione minima.

La Commissione rileva inoltre che la Comunità non dispone di una competenza specifica in materia di sanità in generale e che la direttiva costituisce il primo provvedimento

legislativo comunitario nel settore considerato. La Commissione, cui spetta vigilare sulla libera circolazione dei beni, non intende tuttavia contrastare gli sforzi compiuti dagli Stati membri nel settore della sanità pubblica. A tal fine, essa può basare le sue proposte su un livello di protezione elevato (art. 100 A, n. 3), controllando l'evoluzione delle conoscenze mediche (ottavo 'considerando' della direttiva), oppure far sì che la direttiva dia agli Stati membri libertà di determinare la propria politica nel settore, purché sia compatibile con il principio della libera circolazione dei beni.

La Commissione ricorda al riguardo che gli Stati membri dispongono (nel rispetto delle norme del Trattato) del diritto incondizionato di adottare misure più severe basate sull'art. 118 A, in forza del n. 3 del medesimo articolo. Il fatto che l'art. 100 A non contenga alcuna clausola di salvaguardia incondizionata di questo tipo non implica che una direttiva fondata sull'art. 100 A escluda la possibilità per gli Stati membri di adottare misure siffatte, come emerge in particolare dalla direttiva del Consiglio 27 novembre 1980, 80/1107/CEE, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro (GU L 327, pag. 8), basata sull'art. 100.

Del pari, nel settore del controllo della libera circolazione delle armi da fuoco, la direttiva del Consiglio 18 giugno 1991, 91/477/CEE, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GU L 256, pag. 51), adottata sulla base dell'art. 100 A, prevede alcuni requisiti minimi che gli Stati membri devono rispettare per il rilascio di permessi per la detenzione di armi da fuoco nel proprio territorio (art. 5), pur consentendo agli Stati membri di adottare misure più rigorose (artt. 3 e 12, n. 2). Si tratta quindi di un settore nell'ambito del quale il legislatore comunitario non ha ravvisato l'opportunità di procedere ad un'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali, cercando di contemperare le esigenze della libera circolazione e della pubblica sicurezza.

Per quanto riguarda la direttiva di cui trattasi, la Commissione considera che le disposizioni dell'art. 8, n. 1, siano tali da garantire la compatibilità delle prescrizioni minime imposte con l'obiettivo della libera circolazione dei beni, poiché il detto articolo impone a ciascuno Stato membro di autorizzare la commercializzazione di sigarette importate da un altro Stato membro la cui normativa sia conforme a tali prescrizioni minime.

Le sentenze della Corte richiamate dalle ricorrenti nella causa principale (sentenze 5 aprile 1979, causa 148/78, 14 ottobre 1987, causa 278/85 e 23 novembre 1989, causa C-150/88, citate) sarebbero pertinenti soltanto qualora, ad esempio, uno Stato membro imponesse al produttore l'apposizione di avvertenze diverse da quelle elencate nell'allegato della direttiva, poiché queste devono essere stabilite «esclusivamente sulla base di quelle riportate nell'allegato». Il riferimento alle sentenze sopra menzionate non risolve tuttavia il problema dell'interpretazione da dare alla disposizione di una direttiva destinata ai legislatori nazionali, che sia stata formulata utilizzando il termine «almeno». Il caso di specie non potrebbe peraltro essere raffrontato alla causa Commissione/Regno Unito (sentenza 12 luglio 1988, causa 60/86, Racc. pag. 3921) la quale riguardava un'esigenza nazionale supplementare che andava ad aggiungersi alle prescrizioni previste da una direttiva contenente una disposizione analoga, nel contenuto, a quella dell'art. 8, n. 1, della direttiva.

La Commissione ritiene ancora che l'orientamento seguito dalla direttiva, che si basa su criteri di armonizzazione minima differenziata, risponda alle medesime finalità che hanno ispirato l'adozione dell'art. 100 A, n. 4, del Trattato CEE, pur essendo meno restrittivo per quanto riguarda la circolazione dei beni. Secondo la Commissione, quando la Comunità effettua per la prima volta un intervento legislativo in un settore nell'ambito del quale sussistano le «esigenze importanti» di cui all'art. 100 A, n. 4, è opportuno che essa escluda la possibilità per gli Stati membri, di fronte ad una scelta di armonizzazione completa, di avvalersi dell'art. 100 A, n. 4, e ricorra invece ad un'impostazione differenziata nell'ambito di un'armonizzazione minima, qualora questa appaia opportuna al legislatore comunitario, al fine di evitare gli eventuali ostacoli alla libera circolazione dei beni che potrebbero nascere per effetto dell'applicazione dell'art. 100 A, n. 4.

Per quanto riguarda l'applicazione della normativa comunitaria alle ricorrenti nella causa principale, la Commissione ricorda che secondo una giurisprudenza costante, l'art. 30 non può essere invocato nelle circostanze del caso di specie (sentenze 23 ottobre 1986, causa 355/85, Driancourt/Cognet, Racc. pag. 3231, punto 10 della motivazione e 12 dicembre 1990, causa C-241/89, citata).

La Commissione respinge infine il motivo dedotto dalle ricorrenti nella causa principale, relativo alla violazione del principio di non discriminazione. Essa sottolinea al riguardo che, nella citata sentenza 23 ottobre 1986, causa 355/85, la Corte ha osservato che «il trattamento sfavorevole delle merci di produzione nazionale rispetto a quelle importate o anche dei dettaglianti che vendono merci di produzione nazionale rispetto a quelli che vendono merci importate, praticato da uno Stato membro in un settore non soggetto ad una normativa comunitaria o ad un'armonizzazione delle legislazioni nazionali, non rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario».

Secondo la Commissione, il principio enunciato in tale sentenza va applicato al caso di specie poiché le prescrizioni in materia di etichettatura superiori al limite minimo del 4% imposto dalla direttiva non sono soggette ad un'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

La Commissione suggerisce quindi di risolvere la questione pregiudiziale nel modo seguente:

«Gli artt. 3, n. 2, e 4, n. 4, della direttiva 89/622/CEE devono essere interpretati nel senso che uno Stato membro, nell'attuazione degli obblighi imposti dalle dette disposizioni, conserva la facoltà di prescrivere che le menzioni e le avvertenze specificate nella direttiva e stampate sui pacchetti di sigarette venduti nel suo territorio coprano una parte della superficie corrispondente maggiore della superficie minima imposta nei detti articoli, sempre che lo Stato membro autorizzi la vendita nel suo territorio di pacchetti di sigarette importati da un altro Stato membro se questi siano conformi alle prescrizioni minime enunciate dai medesimi articoli».

J. C. Moitinho de Almeida

giudice relatore