3° La direttiva n. 73/173 deve interpretarsi nel senso ch'essa non consente che disposizioni nazionali impongano l'indicazione, sui contenitori, della presenza di componenti dei prodotti di questione in termine che vadano oltre quelli stabiliti dalla direttiva di cui trattasi.

4° Le disposizioni nazionali che vanno oltre quelle contenute nella direttiva n. 73/173 sono compatibili col diritto comunitario soltanto qualora siano state adottate secondo il procedimento e nelle forme di cui all'art. 9 della suddetta direttiva.

5° La direttiva del Consiglio delle Comunità europee 7 novembre 1977, n. 77/728, in particolare l'art. 9, non può produrre, nei confronti del singolo che si sia conformato alle disposizioni della direttiva stessa prima della scadenza del termine di adeguamento impartito allo Stato membro, alcun effetto che possa essere preso in considerazione dai giudici nazionali.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 5 aprile 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Per il presidente,

J. Mertens de Wilmars
Presidente della Prima Sezione

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 20 FEBBRAIO 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

la domanda di pronunzia pregiudiziale sulla quale devo oggi esprimere il mio parere verte su due direttive del Consiglio intese all'eliminazione degli ostacoli derivanti, per gli scambi intracomunitari, dalla diversità di certe norme tecniche nazionali. Si tratta della direttiva 4 giugno

1 — Traduzioni dal tedesco.

1973, n. 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 1975, n. L 189, dell'11 luglio 1973, pag. 7) e della direttiva 7 novembre 1977, n. 77/728/CEE, «concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura di pitture, vernici, inchiostri da stampa, adesivi e affini» (GU 1977, n. L 303, del 28 novembre 1977, pag. 23).

La prima di queste due direttive contiene, nei suoi primi due articoli, disposizioni riguardanti le sostanze tossiche e nocive cui essa si riferisce, e stabilisce una suddivisione in classi e sottoclassi. Gli artt. 4-6 disciplinano talune questioni relative all'imballaggio e all'etichettatura, prescrivendo in particolare le indicazioni obbligatorie per le sostanze tossiche e nocive. Gli Stati membri possono permettere, in forza dell'art. 7, talune deroghe a tale disciplina. Secondo l'art. 3, gli Stati membri sono tenuti «[ad adottare] adeguate misure perché i preparati pericolosi (solventi) possano essere immessi sul mercato soltanto se sono conformi alle disposizioni della presente direttiva e del suo allegato». L'art. 8 stabilisce che gli Stati membri «non possono vietare, limitare o ostacolare, per motivi di classificazione, di imballaggio e di etichettatura, l'immissione sul mercato dei preparati pericolosi se sono conformi alle disposizioni della presente direttiva e del suo allegato». Inoltre, l'art. 11 impone agli Stati membri l'obbligo di «[adottare] le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro un termine di diciotto mesi a decorrere dalla notifica».

La direttiva n. 77/728/CEE, emanata per le pitture contenenti determinate sostanze pericolose, istituisce un sistema analogo. Per la sua attuazione, tuttavia, è imposto, a norma dell'art. 12, un termine di ventiquattro mesi dalla notifica; questo termine, a differenza di quello contemplato dall'art. 11 della direttiva n. 73/173/CEE, non è ancora scaduto: esso verrà a scadere solo nel novembre dell'anno in corso.

Fino a questo momento, l'Italia non ha ancora provveduto all'attuazione delle suddette direttive. Esistono semplicemente la legge 29 maggio 1974, n. 256, e il DM 17 dicembre 1977, che riguardano la direttiva-cornice 27 giugno 1967, n. 67/568/CEE (GU 1967, n. 196, del 16 agosto 1967, pag. 1) — modificata dalla direttiva n. 73/146/CEE — la quale costituisce la base per entrambe le direttive ora in questione, relative ai solventi e alle vernici. Per questi preparati, perciò, in Italia è sempre in vigore la legge 15 marzo 1963, n. 245, che si applica tanto ai prodotti fabbricati e messi in commercio all'interno, quanto alle merci importate. Le prescrizioni di questa legge relativamente all'etichettatura sono, da un lato, meno severe di quelle delle direttive — in particolare, devono essere segnalate solo determinate sostanze (benzolo. toluolo, xilolo) —, dall'altro più severe, in quanto l'obbligo di segnalazione riguarda la concentrazione (non presa in considerazione dalle direttive) delle sostanze pericolose, nonchè la percentuale complessiva di tali sostanze. Per la mancata osservanza di queste prescrizioni viene comminata, all'art. 12 della legge, una sanzione pecuniaria.

L'imputato nella causa principale, che è il legale rappresentante dell'impresa italiana SILVAM, corre il rischio di vedersi applicare detta sanzione. A suo carico è stato intentato, dinanzi alla Pretura di Milano, un procedimento penale, per avere la SILVAM proceduto all'imballag-

gio dei propri prodotti solventi apponendo sui contenitori degli stessi l'etichettatura prevista dalla direttiva n. 73/173, e deciso di applicare, per le proprie vernici, la direttiva n. 77/728. A quanto pare, questa decisione riguardava fra l'altro vernici importate dalla Repubblica federale di Germania, ove le direttive in questione vengono già applicate.

A sua difesa, l'imputato richiama le suddette direttive comunitarie. Egli sostiene che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, anche i singoli possano acquistare diritti in forza di una direttiva, qualora ricorrano determinati presupposti. Questa ipotesi si verifica, a suo avviso, per quanto riguarda la direttiva n. 73/173, che avrebbe dovuto già essere stata attuata e che lascia soltanto, all'art. 7, un esiguo margine di discrezionalità per eventuali deroghe, a proposito delle quali andrebbe osservato che esse stesse implicano obblighi incondizionati. In ogni caso, si dovrebbe ammettere l'efficacia diretta dell'art. 8, nonché del corrispondente art. 9 della direttiva n. 77/728, essendo irrilevante, in proposito, la circostanza che il termine stabilito all'art. 12 di quest'ultima non sia ancora scaduto: per conformarsi a quanto disposto dall'art. 9, gli Stati membri non avevano infatti bisogno di dettar norme di alcun genere. Una diversa interpretazione equivarrebbe a considerare lecito, fino alla scadenza del termine contemplato dall'art. 12, il vietare l'etichettatura conforme alla direttiva, dal che deriverebbe — essendo le direttive già applicate in Germania — un'inammissibile restrizione della circolazione delle merci.

Con ordinanza 8 maggio 1978, il Pretore ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«a) Se la direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 173/73 del 4 giugno 1973, ed in particolare l'art. 8 della medesima, rappresenti una norma direttamente applicabile con l'attribuzione ai singoli di diritti soggettivi tutelabili dinanzi ai giudici nazionali;

b) se sia consentito, nonostante la disposizione di cui al citato articolo, disporre nella legislazione nazionale vincoli e limiti più precisi e dettagliati, o comunque diversi, rispetto a quelli indicati nella direttiva e se cioè possa eventualmente ritenersi di ostacolo alla libera circolazione e allo scambio delle merci e dei prodotti oggetto della direttiva stessa (vale a dire solventi), avendosi in tal modo una incidenza diretta sulla instaurazione e sul funzionamento del mercato comune, atteso l'obbligo imposto dalla legislazione nazionale di apporre sui contenitori indicazioni non richieste dalla direttiva;

c) se, in particolare, l'imposizione di indicare sul recipiente posto in vendita la presenza di benzolo, toluolo e xilolo nel solvente o nel prodotto, con la specificazione della percentuale complessiva di essi e, separatamente, del solo benzolo, in base all'art. 8 della legge 5 marzo 1963, n. 245, possa rivelarsi incompatibile con la direttiva citata sia per il fatto stesso dell'obbligatorietà dell'indicazione (la cui inosservanza comporta sanzioni penali), sia per le modalità imposte per l'assolvimento dell'obbligo stesso, tenuto conto anche della generale ratio che sembra ispirare la direttiva medesima;

d) se le disposizioni nazionali richiamate, applicabili indistintamente a tutti i prodotti presenti sul mercato interno rappresentino comunque un ostacolo, un divieto o una limitazione allo scambio e alla libera circolazione degli stessi, anche se dettate al fine di assicurare una maggiore tutela per la incolumità fisica degli utilizzatori dei prodotti in questione (è certamente copiosa la letteratura scientifica che, almeno a partire dagli anni sessanta, ha posto l'accento sulla pericolosità di sostanze quali il benzolo, il toluolo o lo xilolo, specie per i lavoratori, che spesso possono essere costretti ad usare solventi con elevatissime percentuali di essi senza neppure saperlo, ma non solo per essi, dato che ogni consumatore, che impieghi una vernice contenente dette sostanze, può andare incontro a gravi rischi per la sua salute);

e) se la direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 728/77 del 7 novembre 1977, ed in particolare l'art. 9 di essa, sia immediatamente e direttamente applicabile, in riferimento agli obblighi negativi imposti fin dalla data di notifica della direttiva medesima agli Stati membri ed alla ipotesi che il singolo, fondandosi su un legittimo affidamento, si sia conformato alle disposizioni della direttiva stessa prima della scadenza del termine di adeguamento previsto per lo Stato membro.».

Su tali questioni prenderò posizione come segue.

1. Per quanto si riferisce agli effetti giuridici della direttiva n. 73/173, per la quale, entro la fine del 1974, avrebbero dovuto essere adottati — il che non è avvenuto in Italia — provvedimenti nazionali di attuazione, va rilevato anzitutto — e ciò riguarda la formulazione della questione — che è certamente fuori luogo parlare, in proposito, di «applicabilità diretta». Questa espressione è riservata, nell'art. 189 del Trattato, ai regolamenti, vale a dire agli atti di immediata produzione normativa comunitaria, i quali possono creare rapporti giuridici anche tra i singoli. Dai regolamenti, però, si distinguono nettamente — come risulta dal Trattato e com'è stato altresì sottolineato più di una volta nella giurisprudenza — le direttive, che creano obblighi unicamente a carico degli Stati membri. In nessun caso, quindi, si può sostenere — come ha fatto l'imputato nella causa principale — che anche le direttive possono avere contenuto ed effetti identici a quelli di un regolamento; le direttive possono invece, al massimo, produrre effetti *analoghi* (cfr. sentenze 6 ottobre 1970, causa 9/70, *Franz Grad c/ Finanzamt Traunstein, Racc.* 1970, pag. 825; 4 dicembre 1974, causa 41/74, *Yvonne van Duyn c/ Home Office, Racc.* 1974, pag. 1337; 1° febbraio 1977, causa 51/76, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen c/ Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Racc.* 1977, pag. 113). Tali effetti consistono essenzialmente, in taluni casi a dire il vero eccezionali, nel fatto che gli Stati membri i quali non adempiano gli obblighi loro imposti dalla direttiva sono privati della facoltà di far valere la propria situazione giuridica interna, contrastante col diritto comunitario, e che ai singoli viene quindi attribuito il diritto di opporre allo Stato inadempiente le disposizioni della direttiva da cui derivano, a loro favore, diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tute-

lare. Per l'esattezza si dovrebbe quindi parlare, in casi del genere, soltanto di «efficacia diretta» delle direttive. È in questo senso che va intesa la prima questione sollevata dal Pretore.

Quanto ai presupposti di una siffatta efficacia diretta, essi sono stati da tempo messi in luce nella giurisprudenza. Rimando, in proposito, alle sentenze già menzionate, nonché a quelle emesse il 17 dicembre 1970 (causa 33/70, *SACE c/ Ministero delle finanze della Repubblica italiana, Racc.* 1970, pag. 1213) e il 23 novembre 1977 (causa 38/77, *Enka BV c/ Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Racc.* 1977, pag. 2203). Secondo queste pronunzie, in proposito è decisivo il fatto che la natura, lo spirito e la lettera di una direttiva consentano di riconoscere che questa impone agli Stati membri obblighi chiari, perfetti e precisi, non è subordinata se non a condizioni esattamente definite e non lascia agli Stati stessi, per l'adempimento di tali obblighi, alcun margine discrezionale.

In base ai suddetti criteri è facile stabilire quali disposizioni della direttiva n. 73/173 — cui gli Stati membri, come ho già detto, avrebbero dovuto da tempo conformarsi — possano essere considerate direttamente efficaci.

Tali sono indubbiamente gli artt. 1 e 2. Questi articoli — come ho accennato all'inizio — elencano i preparati considerati, procedono ad una suddivisione in classi e sottoclassi delle sostanze tossiche e nocive usate come solventi, con l'indicazione di specifici valori per ciascuna sottoclasse, e stabiliscono esattamente quando i preparati debbano ritenersi tossici o nocivi. Direttamente efficace è pure l'art. 4, relativo agli imballaggi, il quale dispone, in fine: «Ogni imballaggio che risponda a tali requisiti è considerato sufficiente». Tali vanno considerati anche gli artt. 5 e 6, che riguardano le etichette da apporre sugli imballaggi e i «consigli di prudenza» che devono accompagnare i preparati pericolosi. Diverso è il caso dell'art. 7, secondo cui gli Stati membri possono permettere un'etichettatura diversa per gli imballaggi di dimensioni ridotte e per i preparati contenenti quantità talmente limitate di sostanze nocive da non comportare alcun pericolo.

Per quanto riguarda l'art. 8, cui si riferisce in particolare la questione pregiudiziale in esame, anche in questo caso il tenore letterale sembra deporre a favore dell'efficacia diretta della norma. Tuttavia la Commissione accenna — giustamente, a mio avviso — al fatto che detta norma, in definitiva, non ha significato autonomo, ma contiene invece unicamente una conferma del principio (che si desume da altre disposizioni della direttiva e dal suo scopo generale) secondo cui i prodotti conformi alla direttiva stessa devono poter essere commerciati liberamente, senza alcun ostacolo per i relativi scambi. Va quindi accertato se altre disposizioni della direttiva abbiano efficacia diretta, poiché solo in relazione a queste altre disposizioni potrebbe riconoscersi tale efficacia all'art. 8.

È in questo senso che dovrebbe venire dunque risolta la prima questione.

2. In merito alla seconda questione, la Commissione ha giustamente osservato che la direttiva n. 73/173 persegue l'armonizzazione *totale*. Ciò risulta dall'art. 3, dall'art. 4, ultimo comma, e dall'art. 8. È quindi in effetti inammissibile — a prescindere dall'art. 7, il quale consente solo determinate eccezioni, irrilevanti nella fattispecie — che uno Stato membro mantenga in vigore, in generale, per il mercato interno, una disciplina diversa da quella contemplata dalla direttiva e, in particolare, imponga requisiti più gravosi

di quelli stabiliti dalla direttiva stessa per la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura dei solventi. Quanto alle importazioni da altri Stati membri, il mantenimento in vigore di una disciplina diversa da quella prevista nella direttiva costituirebbe indubbiamente violazione del principio della libera circolazione delle merci, che l'art. 8 dovrebbe garantire nel caso di preparati conformi alle disposizioni della direttiva e del suo allegato.

3. Per quanto riguarda la terza questione è sufficiente accennare all'art. 5 della direttiva n. 73/173, il quale dispone che sugli imballaggi dei solventi devono essere indicati i componenti tossici ai sensi dell'art. 2 e, in determinati casi, i componenti nocivi. Nessuna indicazione è invece richiesta quanto alla percentuale di dette sostanze. L'art. 8 della legge italiana 15 marzo 1963 pone quindi, manifestamente, vincoli più gravosi e comunque diversi da quelli contemplati dalla direttiva. È certo inoltre, di conseguenza, che la suddetta disposizione nazionale è incompatibile con la direttiva e, in particolare, con il più volte richiamato art. 8 di quest'ultima, il quale stabilisce che non può essere vietata, limitata o ostacolata, per motivi di classificazione, di imballaggio e di etichettatura ai sensi della direttiva, la messa in commercio di preparati pericolosi, qualora siano state rispettate le disposizioni della direttiva e del suo allegato.

4. Nella quarta questione si allude manifestamente all'art. 36 del Trattato CEE, secondo cui, a determinate condizioni, come ad esempio qualora si tratti della tutela della salute dei consumatori, possono essere giustificate misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, ai sensi dell'art. 30. Una siffatta giustificazione non può tuttavia essere pertinente nel caso in cui sia stato emanato un atto comunitario per armonizzare disposizioni del genere, e cioè esistano già, sul piano comunitario, provvedimenti intesi al conseguimento degli scopi di cui all'art. 36. In tal caso, è certo che il livello di tutela previsto dal provvedimento comunitario è sufficiente e, se il termine fissato nella direttiva per l'adeguamento del diritto interno alle sue disposizioni è scaduto, non vi è più, in sostanza, alcun margine per ulteriori misure di protezione, di carattere nazionale. Ciò si desume chiaramente dalle sentenze 15 dicembre 1976 (causa 35/76, *Simmenthal SpA c/ Ministero delle finanze italiano, Racc.* 1976, pag. 1871) e 25 ottobre 1977 (causa 5/77, *Carlo Tedeschi c/ Denkavit Commerciale srl, Racc.* 1977, pag. 1555), nelle quali veniva sottolineato che l'art. 36 non ha affatto riservato talune materie alla competenza esclusiva degli Stati membri, ma può giustificare deroghe al principio della libera circolazione *soltanto* se queste siano *necessarie* per la tutela dei beni indicati nell'art. 36, il che deve ritenersi escluso qualora siano state emanate direttive di armonizzazione aventi lo stesso scopo.

Al massimo, nel nostro caso si potrebbe forse pensare all'applicazione dell'art. 9 della direttiva n. 73/173, il quale recita:

«Se uno Stato membro constata che un preparato pericoloso, quantunque conforme alle disposizioni della presente direttiva, può mettere in pericolo la sicurezza o la salute e che è pertanto necessario effettuare una classificazione o un'etichettatura diverse da quelle previste dalla presente direttiva, detto Stato può vietare nel suo territorio la vendita, l'immissione sul mercato o l'uso di tale preparato per un periodo massimo di sei mesi. Esso ne informa immediatamente gli altri Stati

membri e la Commissione, precisando i motivi della sua decisione».

In questo caso, però, come risulta dal testo, si tratta solo di provvedimenti provvisori per i quali — ciò è stato sottolineato, a proposito di una fattispecie analoga, nella sentenza 5/77 — dev'essere seguito un procedimento comunitario e che sono soggetti, in conformità all'art. 9, n. 2, al controllo della Commissione, cui spetta, in definitiva, la decisione circa gli opportuni provvedimenti da adottare. È d'altra parte manifesto che, nel caso in esame, l'applicazione di questa norma non sarebbe pertinente, in quanto la legge italiana è stata adottata molto prima della direttiva comunitaria, non già, per così dire, come reazione a quest'ultima, in forza del citato art. 9.

5. Resta infine da accertare se la direttiva 7 novembre 1977, n. 77/728, secondo il cui art. 12 gli Stati membri devono — come già detto — adottare le necessarie disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di attuazione entro il mese di novembre 1979, produca effetti diretti anche prima di tale data, anzi dal momento della sua notifica, in quanto, all'art. 9, viene stabilito che:

«Gli Stati membri non possono vietare, limitare od ostacolare per motivi di classificazione, di imballaggio o di etichettatura, ai sensi della presente direttiva l'immissione sul mercato dei preparati pericolosi, se questi ultimi sono conformi alle disposizioni della presente direttiva e dei suoi allegati».

L'imputato nella causa principale sostiene che l'atto ha questa efficacia diretta, perché il citato articolo imporrebbe agli Stati membri unicamente un obbligo di non fare, senza lasciar loro alcun margine discrezionale e senza richiedere alcun provvedimento normativo. Egli fa valere in proposito — come si può desumere dalla stessa formulazione della questione pregiudiziale — fra l'altro il legittimo affidamento delle imprese che si siano conformate alla direttiva già prima della scadenza del suddetto termine. D'altra parte, egli considera insostenibile una diversa interpretazione, che, per quanto riguarda le importazioni da altri Stati membri ove la direttiva sia stata già attuata, porterebbe ad ostacolare la libera circolazione delle merci.

In proposito, si può anzitutto ritenere che talune disposizioni contenute nella direttiva n. 77/728 corrispondono a quelle della direttiva n. 73/173 e quindi, essendo chiare e perfette e non lasciando alcun margine discrezionale agli Stati membri, soddisfano, sotto il profilo del loro contenuto, le condizioni necessarie per avere efficacia diretta. Trattasi degli artt. 3, 5, 6, 7 e 9. È tuttavia importante ricordare quanto ho sottolineato all'inizio della mia esposizione, e cioè che l'efficacia diretta, nel caso delle direttive, non è qualcosa di a sé stante, ma solo un fenomeno di riflesso: essa presuppone che uno Stato membro sia venuto meno ai propri obblighi, e consiste nel fatto che allo Stato è allora preclusa la possibilità di far valere, nei confronti degli amministrati, una situazione che risulta carente alla stregua del diritto comunitario. Questa conseguenza non si produce per il semplice fatto che la direttiva acquisti forza vincolante al momento della notifica, ma dipende invece dalla scadenza del termine fissato nella direttiva stessa per l'adeguamento della situazione giuridica interna. Poiché nella fattispecie il termine non è scaduto e quindi allo Stato italiano non si può far carico della violazione di un obbligo (il che avrebbe giustificato altresì un'azione nei suoi confronti ai sensi dell'art. 169 del Trattato), per il momento non si può ancora ritenere che le indicate disposizioni abbiano efficacia diretta.

Ciò premesso, dobbiamo chiederci — e ciò costituisce il vero problema sollevato dalla quinta questione — se per l'obbligo sancito dal summenzionato art. 9 non possa valere una soluzione diversa. L'imputato nella causa principale lo sostiene decisamente. Egli assume, in particolare, che una ragionevole interpretazione dell'art. 12 della direttiva porta a ritenere che il termine ivi stabilito valga unicamente per gli *obblighi di fare* imposti agli Stati membri, vale a dire soltanto per il caso in cui appaia necessaria una modifica della situazione giuridica interna e si debba tener conto del fatto che le imprese interessate hanno bisogno di un certo tempo per adeguarsi al cambiamento. Tutto ciò non riguarda l'obbligo di non fare sancito dall'art. 9.

Come il Consiglio e la Commissione, neanch'io sono tuttavia persuaso dell'esattezza di questo punto di vista.

L'art. 12 non deve, infatti, essere inteso così restrittivamente come lo intende l'imputato nella causa principale; esso non si riferisce soltanto a disposizioni riguardanti il comportamento delle imprese e degli altri soggetti di diritto, e per le quali è chiaramente necessario un periodo di adeguamento, ma abbraccia il complessivo comportamento che la direttiva esige da parte degli Stati, e va perciò senz'altro messo in relazione pure con l'art. 9. Anche in questo caso, cioè, si può in realtà parlare di un obbligo di fare degli Stati membri, poiché è necessario che questi modifichino le proprie norme — nella fattispecie le disposizioni della legge 15 marzo 1963, e in particolare quelle che comminano sanzioni penali —, se non altro a fini di certezza del diritto e di trasparenza della situazione giuridica.

Inoltre, anche in base a considerazioni di principio — per le direttive, l'efficacia diretta non costituisce la regola —, il tentativo di isolare singole disposizioni di una direttiva per sostenere ch'esse almeno hanno efficacia diretta suscita inevitabilmente dubbi. A mio avviso, comunque, esso sarebbe reso vano da quanto disposto nell'art. 9 della direttiva. In proposito vorrei ribadire ancora una volta ciò che ho detto in merito alla corrispondente disposizione della direttiva n. 73/173 (art. 8). Neppure l'art. 9 della direttiva n. 77/728 ha valore autonomo; esso non è che il riflesso, per così dire, di altre disposizioni della direttiva le quali impongono obblighi di fare. Il suo contenuto appare ovvio in base allo spirito e alle finalità della direttiva, ma le relative conseguenze possono verificarsi solo in quanto venga raggiunto lo scopo dell'armonizzazione, che trova espressione nelle singole disposizioni della direttiva. A rigore, quindi, non è possibile ritenere che l'art. 9 abbia, di per sé, efficacia diretta, pur dovendosi ammettere ch'esso può averla in relazione ad altre disposizioni della direttiva le quali impongano obblighi di fare. Se a queste ultime, però, non essendo ancora scaduto il termine di cui all'art. 12, non può riconoscersi efficacia diretta, lo stesso dovrà dirsi, necessariamente, per l'art. 9.

Ciò vale d'altronde, allo stesso modo, per le merci di produzione nazionale e per quelle importate da altri Stati membri.

Per le prime, non si può certo sostenere che dovrebbe essere tutelato l'affidamento dei singoli i quali abbiano prematuramente adeguato il proprio comportamento alla direttiva. Altrimenti, non si terrebbe conto della natura giuridica delle direttive: queste non impongono obblighi ai singoli, ma solo agli Stati, ed i singoli possono — come si è già dimostrato — acquistare diritti in base alle direttive soltanto qualora gli Stati membri non abbiano adempiuto i loro obblighi.

Per quanto riguarda le importazioni da altri Stati membri, sembra ovvio, è vero, pensare che provvedimenti nazionali contrastanti con l'art. 30 del Trattato non possano più essere giustificati in base all'art. 36 dello stesso, qualora una direttiva abbia già fissato un dato parametro comunitario e questo venga già applicato in altri Stati membri. Ciò significherebbe, però, non tener conto della «ratio» della direttiva, consistente nel cercare di eliminare mediante l'armonizzazione gli ostacoli per la libera circolazione delle merci, il che equivale a prevedere che tali ostacoli verranno a cadere solo con l'unificazione della situazione normativa. Se quindi una direttiva stabilisce un termine per detta armonizzazione, ne consegue che, per la durata dello stesso, potranno essere mantenute in vigore disposizioni nazionali che, date le competenze ancora spettanti agli Stati membri durante lo stesso periodo a norma dell'art. 36 del Trattato, è possibile giustificare in base a questo articolo.

L'esattezza di questa tesi è confermata anche dalla giurisprudenza. Nella sentenza 9/70, ad esempio, veniva sottolineato che gli Stati membri conservano la loro libertà d'azione fino a che non sia giunto il momento dell'armonizzazione e, nella sentenza 35/76, si affermava che certi controlli sanitari nazionali non sono più giustificati ai sensi dell'art. 36 soltanto a decorrere dal termine ultimo stabilito dalle direttive per l'adozione delle norme interne ad esse conformi.

In proposito hanno peso anche considerazioni relative alla certezza del diritto, la quale esige che le norme interne vengano disapplicate soltanto allorchè siano state sostituite da disposizioni conformi alla direttiva ovvero quando sia scaduto il termine in questa fissato. Inoltre, non si deve perdere di vista il fatto che, altrimenti, e cioè qualora si accogliesse la tesi sostenuta dall'imputato nella causa principale, si verificherebbero discriminazioni a vantaggio delle merci importate da altri Stati membri, in quanto solo per esse si potrebbe far ricorso agli artt. 30 e 36 del Trattato CEE, mentre potrebbe continuare ad essere vietata la messa in commercio di prodotti nazionali effettuata in conformità alla direttiva.

6. Le questioni formulate dalla Pretura penale di Milano possono quindi essere risolte nel seguente modo:

a) Gli artt. 2, 4, 5 e 6 della direttiva n. 73/173 e l'art. 8 della stessa in relazione ai suddetti articoli hanno effetti diretti nel senso che, dopo la scadenza del termine fissato dalla direttiva per la propria attuazione, i singoli possono farli valere dinanzi ai giudici nazionali.

b) Le disposizioni nazionali non possono imporre vincoli e limiti diversi da quelli indicati nella direttiva, nemmeno se più precisi e dettagliati. Siffatte divergenze vanno considerate, riguardo alle merci importate da altri Stati membri, ostacoli alla libera circolazione delle stesse.

c) Le disposizioni nazionali secondo cui sui contenitori di solventi dev'essere indicata la presenza di benzolo, toluolo e xilolo, con la specificazione della percentuale complessiva di tali componenti e, separatamente, di quella del solo benzolo, sono incompatibili con la direttiva n. 73/173.

d) L'obbligo, imposto dal diritto interno, di rispettare condizioni diverse da quelle stabilite dalla direttiva non può giustificarsi con riferimento alla tutela dell'incolumità fisica degli utilizzatori dei prodotti in questione.

e) Gli artt. 3, 5, 6 e 7 della direttiva n. 77/728 e l'art. 9 della stessa in relazione alle suddette disposizioni hanno efficacia diretta solo dopo la scadenza del termine stabilito all'art. 12 di tale direttiva, cioè a decorrere dal 9 novembre 1979.