SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
19 ottobre 2000 *

Nella causa C-216/98,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora M. Condou-Durande e dal signor E. Traversa, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del medesimo servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica ellenica, rappresentata dal signor P. Mylonopoulos, consigliere giuridico aggiunto presso il servizio speciale del contenzioso comunitario del Ministero degli Affari esteri, e dalla signora N. Dafniou, uditore presso il medesimo servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Grecia, 117, Val Sainte-Croix,

convenuta,

* Lingua processuale: il greco.

avente ad oggetto il ricorso diretto a far constatare che la Repubblica ellenica, avendo adottato e mantenendo in vigore norme di legge che prevedono la fissazione mediante decreto ministeriale dei prezzi minimi di vendita al minuto dei tabacchi lavorati, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 27 novembre 1995, 95/59/CE, relativa alle imposte diverse dall'imposta sul volume d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati (GU L 291, pag. 40),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori J.P. Puissochet, facente funzione di presidente della Sesta Sezione, R. Schintgen e dalla signora F. Macken (relatore), giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs
cancelliere: L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 17 febbraio 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 aprile 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte l'11 giugno 1998, la Commissione delle Comunità europee ha presentato, a norma dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), un ricorso diretto a far constatare che la Repubblica ellenica, avendo adottato e mantenendo in vigore norme di legge che prevedono la fissazione mediante decreto ministeriale dei prezzi minimi di vendita al minuto dei tabacchi lavorati, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 27 novembre 1995, 95/59/CE, relativa alle imposte diverse dall'imposta sul volume d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati (GU L 291, pag. 40).

2 La direttiva 95/59 ha codificato la direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, 72/464/CEE (GU L 303, pag. 1), come modificata dalla direttiva del Consiglio 19 ottobre 1992, 92/78/CEE (GU L 316, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 72/464»).

3 L'art. 9, n. 1, della direttiva 95/59, corrispondente all'art. 5, n. 1, della direttiva 72/464, dispone quanto segue:

«Si considera produttore la persona fisica o giuridica stabilita nella Comunità che trasforma il tabacco in prodotti lavorati, confezionati per la vendita al minuto.

I produttori o, se del caso, i loro rappresentanti o mandatari nella Comunità, nonché gli importatori di paesi terzi stabiliscono liberamente i prezzi massimi di vendita al minuto di ciascuno dei loro prodotti per ciascuno Stato membro in cui sono destinati ad essere immessi in consumo.

La disposizione del secondo comma non osta, tuttavia, all'applicazione delle legislazioni nazionali sul controllo del livello dei prezzi imposti, sempreché siano compatibili con la normativa comunitaria».

4 In Grecia la fissazione dei prezzi di vendita al minuto dei tabacchi lavorati è disciplinata dalla legge 5 aprile 1993, n. 2127, in materia di armonizzazione con il diritto comunitario del regime fiscale dei prodotti petroliferi, dell'alcool etilico e delle bevande alcoliche, nonché dei tabacchi lavorati, come modificata dall'art. 2 della legge 8 febbraio 1994, n. 2187. L'art. 45 di tale legge dispone quanto segue:

«1. Salvo quanto previsto dal paragrafo 3, i prezzi di vendita al minuto dei tabacchi lavorati che vengono consumati nel territorio nazionale sono stabiliti liberamente dai produttori o dai mandatari dei produttori degli altri Stati membri che abbiano sede in Grecia, ovvero dai relativi importatori, i quali sono tenuti a riportare il prezzo di vendita al minuto in dracme sui pacchetti o sugli involucri più piccoli destinati alla vendita ai consumatori ovvero sulle fascette fiscali apposte su tali prodotti.

2. (...).

3. Il Ministro delle Finanze fissa, con decreto pubblicato nella Gazzetta ufficiale del governo, i prezzi minimi di vendita al minuto dei prodotti indicati al paragrafo 1, i quali saranno di importo almeno pari al prezzo di tali prodotti alla data del 1° dicembre 1993, in conformità alle disposizioni di cui al paragrafo 2, maggiorato del 20%. Altri prezzi minimi potranno essere stabiliti con decreto del Ministro delle Finanze. Nel caso in cui vengano messi in vendita nuovi tipi di tabacchi lavorati, il loro prezzo minimo di vendita al minuto sarà pari al prezzo in vigore per il tipo di tabacco qualitativamente più simile stabilito con il decreto ministeriale di cui sopra. Con il medesimo decreto, il Ministro delle Finanze stabilisce il prezzo minimo di vendita al minuto dei sigari e dei sigaretti, del

tabacco trinciato fine destinato alla preparazione di sigarette e degli altri tabacchi da fumo.

(...)».

5 Ritenendo che tale ultima disposizione fosse contraria al diritto comunitario e, in particolare, all'art. 5 della direttiva 72/464, la Commissione inviava alle autorità elleniche, in data 21 febbraio 1994, una lettera con la quale richiamava l'attenzione di queste ultime su tale fatto.

6 Il 31 marzo 1994 le autorità elleniche rispondevano affermando che la legge n. 2127/1993 non pregiudicava il diritto dei produttori e degli importatori di stabilire liberamente il prezzo di vendita al minuto dei loro prodotti, e ciò in considerazione del fatto che:

— la fissazione dei prezzi minimi di vendita al minuto — in base ai prezzi stabiliti liberamente dai produttori — non poteva essere considerata contraria alle disposizioni dell'art. 5 della direttiva 72/464, il quale non imponeva la libera determinazione dei prezzi minimi di vendita al minuto, bensì prevedeva unicamente la libera determinazione dei prezzi massimi,

— la direttiva 72/464 consentiva l'applicazione delle normative nazionali per quanto riguarda il controllo del livello dei prezzi ed il rispetto dei prezzi imposti, e

— la fissazione dei prezzi minimi poteva essere contestata soltanto facendo valere un'eventuale violazione dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE), e non della direttiva 72/464.

7 Il 15 luglio 1994 la Commissione inviava un'ulteriore lettera alle autorità elleniche, nella quale segnalava a queste ultime che non poteva esservi fissazione ministeriale dei prezzi minimi di vendita al minuto dei tabacchi lavorati e, allo stesso tempo, libera determinazione di tali prezzi da parte dei produttori o degli importatori.

8 La Commissione, inoltre, poneva in evidenza il fatto che la Corte aveva più volte ribadito che l'art. 5 della direttiva 72/464 stabiliva un principio di libera determinazione dei prezzi dei tabacchi da parte dei produttori o degli importatori e che un sistema nazionale di controllo del livello dei prezzi non poteva ostacolare tale principio.

9 La Commissione, da ultimo, osservava come la direttiva 72/464, pur essendo una normativa di diritto derivato, costituisse una base giuridica sufficiente per constatare il carattere illegittimo di una norma nazionale che prevedesse la fissazione obbligatoria dei prezzi di vendita al minuto dei tabacchi.

10 Con lettera 14 settembre 1994, le autorità elleniche riproponevano le argomentazioni da esse in precedenza esposte.

11 Il 22 marzo 1996 la Commissione, non soddisfatta dell'ultima risposta ricevuta, decideva di avviare il procedimento previsto dall'art. 169 del Trattato ed inviava a tal fine una lettera di diffida al governo ellenico, invitandolo a presentare le proprie osservazioni.

12 Con lettera 29 giugno 1996, il governo ellenico rispondeva alla detta lettera di diffida ribadendo gli argomenti già sviluppati in precedenza.

13 Il 17 giugno 1997 la Commissione notificava un parere motivato al governo ellenico. La Commissione, dopo aver esposto le ragioni per le quali respingeva gli argomenti da quest'ultimo sostenuti, affermava che la Repubblica ellenica, mantenendo in vigore l'art. 45 della legge n. 2127/1993, era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 5 della direttiva 72/464, divenuto nel frattempo l'art. 9 della direttiva 95/59, ed intimava alla medesima Repubblica ellenica di adottare i provvedimenti necessari per conformarsi al parere motivato entro due mesi dalla notifica dello stesso.

14 Con lettera 25 marzo 1998 il governo ellenico riconfermava la propria posizione, facendo presente, peraltro, che esso, nello stabilire un livello minimo dei prezzi al fine di assicurare un minimo di entrate fiscali dalla vendita dei tabacchi sul mercato ellenico, si avvaleva del diritto conferitogli dall'art. 9, n. 1, terzo comma, della direttiva 95/59. Allo stesso modo, il detto governo invocava la facoltà dello Stato di intervenire per ridurre il consumo di questi prodotti per motivi di sanità pubblica, evidenziando come l'art. 45 della legge n. 2127/1993 si applicasse indistintamente ai produttori ed agli importatori sia nazionali che comunitari.

15 La Commissione, non soddisfatta di tale risposta, decideva di presentare l'odierno ricorso.

16 La Commissione ritiene che la normativa ellenica impedisca ai produttori ed agli importatori di determinare liberamente il prezzo di vendita dei loro prodotti, in quanto esiste un prezzo minimo da rispettare, fissato dal Ministro delle Finanze.

17 Per contro, il governo ellenico ritiene che l'art. 9 della direttiva 95/59 si limiti a prevedere che il produttore debba essere libero per quanto riguarda la determinazione del prezzo massimo di vendita al minuto, non anche del prezzo minimo. A questo proposito il detto governo osserva che il Comitato economico e sociale, nel proprio parere relativo alla proposta della Commissione (GU 1991,

C 69, pag. 25) sfociata poi nell'adozione della direttiva 92/78, aveva proposto di formulare il testo in questione nel senso che il produttore o l'importatore di tabacchi lavorati dovessero stabilire il «prezzo di vendita al minuto» e di sopprimere, pertanto, il riferimento ai prezzi massimi. Ora, poiché tale proposta non è stata accolta, ciò significa, secondo il governo ellenico, che la libertà di determinazione del prezzo è limitata ai prezzi massimi.

18 Occorre ricordare, in via preliminare, come dal terzo e dal settimo 'considerando' della direttiva 95/59 risulti che quest'ultima si inserisce nell'ambito di una politica di armonizzazione delle strutture delle accise sui tabacchi lavorati, per far sì che la concorrenza tra le varie categorie di tabacchi lavorati appartenenti ad uno stesso gruppo non sia falsata e che, in tal modo, sia realizzata l'apertura dei mercati nazionali degli Stati membri.

19 A tal fine, l'art. 8 della direttiva 95/59 prevede, al n. 1, che le sigarette prodotte nella Comunità e quelle importate da paesi terzi siano soggette, in ciascuno degli Stati membri, ad un'accisa proporzionale calcolata sul prezzo massimo di vendita al minuto, compresi i dazi doganali, nonché ad un'accisa specifica calcolata per unità di prodotto.

20 Quanto all'art. 9 della medesima direttiva, esso prevede, al n. 1, che i produttori o, se del caso, i loro rappresentanti o mandatari nella Comunità, nonché gli importatori di paesi terzi, stabiliscano liberamente i prezzi massimi di vendita al minuto di ciascuno dei loro prodotti, al fine di garantire il libero gioco della concorrenza nei loro rapporti.

21 Ora, è d'uopo constatare come la fissazione da parte delle autorità pubbliche di un prezzo minimo di vendita al minuto abbia inevitabilmente per effetto di limitare la libertà dei produttori e degli importatori di determinare il loro prezzo massimo di vendita al minuto, dal momento che, in ogni caso, quest'ultimo non potrà essere inferiore al prezzo minimo obbligatorio.

22 D'altra parte, il mancato accoglimento della proposta del Comitato economico e sociale, che suggeriva di sopprimere l'aggettivo «massimo», non può essere interpretato come indizio nel senso che il legislatore comunitario abbia inteso concedere agli Stati membri la facoltà di imporre un prezzo minimo di vendita al minuto. Una modifica di questo tipo sarebbe stata, in effetti, priva di rilevanza, dato che, da un lato, la direttiva 95/59, ai fini del calcolo delle accise proporzionali, ha riguardo soltanto al prezzo massimo di vendita al minuto e, dall'altro, la fissazione da parte delle autorità di uno Stato membro di un prezzo di vendita al minuto — fosse pure il prezzo minimo — pregiudica, per sua natura, la libertà degli operatori di determinare il loro prezzo massimo di vendita al minuto.

23 Il governo ellenico osserva inoltre come, in ogni caso, la libertà di determinare il prezzo massimo di vendita al minuto possa essere limitata dalla normativa nazionale in materia di controllo del livello dei prezzi o di rispetto dei prezzi imposti, purché sia compatibile con la disciplina comunitaria.

24 Il governo ellenico sostiene che l'art. 45 della legge n. 2127/1993 — prevedendo, inizialmente, la fissazione totalmente libera dei prezzi dei tabacchi lavorati da parte dei produttori e degli importatori e limitando, poi, in maniera uniforme e proporzionata tale libertà unicamente in relazione ai prezzi minimi, senza operare alcuna distinzione tra i prodotti greci ed i prodotti comunitari e, in generale, senza contravvenire a nessun'altra disposizione del diritto comunitario — non è in contrasto con la direttiva 95/59.

25 A questo proposito va ricordato anzitutto come dalla sentenza 21 giugno 1983, causa 90/82, Commissione/Francia (Racc. pag. 2011, punto 22), risulti che l'espressione «controllo del livello dei prezzi» deve interpretarsi nel senso che essa riserva agli Stati un potere discrezionale consistente unicamente nell'adottare le normative nazionali di carattere generale, destinate a frenare l'aumento dei prezzi.

26 Peraltro, emerge dalla sentenza 16 novembre 1977, causa 13/77, G.B.-Inno-B.M. (Racc. pag. 2155, punto 64), che, nell'ambito del sistema impositivo sui tabacchi, l'espressione «rispetto dei prezzi imposti» deve essere interpretata nel senso che

essa fa riferimento ad un prezzo che, una volta stabilito dal produttore o dall'importatore ed approvato dall'autorità pubblica, si impone quale prezzo massimo e come tale deve essere rispettato a tutti i livelli del circuito di distribuzione fino alla vendita al consumatore. Tale meccanismo di fissazione del prezzo ha per scopo di evitare che, con il superamento del prezzo imposto, possa essere pregiudicata l'integrità delle entrate tributarie.

27 Nel caso di specie è giocoforza constatare come la normativa controversa non possa considerarsi vertente in materia di controllo generale dei prezzi o di rispetto dei prezzi imposti, dal momento che, da un lato, essa non si propone di frenare l'aumento dei prezzi — cosa che d'altronde il governo ellenico non ha contestato — e, dall'altro, il prezzo imposto dal Ministro delle Finanze non è stato preventivamente determinato dal produttore o dall'importatore, e che si tratta inoltre di un prezzo minimo.

28 Il governo ellenico sostiene inoltre che il principio della libera determinazione dei prezzi dei tabacchi lavorati da parte dei produttori o degli importatori può subire limitazioni per motivi di tutela della sanità pubblica ai sensi dell'art. 36 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE).

29 Secondo il governo ellenico, infatti, la fissazione di un prezzo minimo è necessaria al fine di scoraggiare il consumo di tabacchi, potendo i produttori e gli importatori scegliere, in caso di aumento delle accise, di non trasferire il relativo onere sui consumatori, diminuendo il loro margine di profitto.

30 A questo proposito si deve rilevare come l'art. 36 del Trattato consenta agli Stati membri di applicare norme nazionali restrittive del commercio intracomunitario al fine di proteggere la salute e la vita delle persone. Tuttavia, affinché misure adottate in base all'art. 36 del Trattato possano considerarsi lecite, occorre che siano necessarie per raggiungere l'obiettivo perseguito da tale norma e che questo obiettivo non possa essere raggiunto con misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari (v., in particolare, sentenze 10 luglio 1984, causa 72/83, Campus

Oil e a., Racc. pag. 2727, punto 37; 23 febbraio 1988, causa 216/84, Commissione/Francia, Racc. pag. 793, punto 7, e 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-4747, punto 58).

31 Ora, nella fattispecie, occorre constatare come l'obiettivo di tutela della sanità pubblica possa essere adeguatamente perseguito mediante l'aumento dell'imposizione fiscale sui prodotti di tabacco lavorato, in modo da far salvo il principio della libera determinazione del prezzo.

32 Difatti, la possibilità per i produttori e gli importatori di non trasferire su altri soggetti l'onere derivante da un aumento delle accise sui loro prodotti incontra in ogni caso il limite costituito dall'ampiezza del loro margine di profitto, sicché l'onere suddetto viene prima o poi trasferito sui prezzi di vendita al minuto.

33 Dalle considerazioni che precedono risulta che la Repubblica ellenica, avendo adottato e mantenendo in vigore norme di legge che prevedono la fissazione mediante decreto ministeriale dei prezzi minimi di vendita al minuto dei tabacchi lavorati, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 9 della direttiva 95/59.

Sulle spese

34 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica ellenica alle spese. Pertanto, essendo rimasta soccombente, quest'ultima deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La Repubblica ellenica, avendo adottato e mantenendo in vigore norme di legge che prevedono la fissazione mediante decreto ministeriale dei prezzi minimi di vendita al minuto dei tabacchi lavorati, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 27 novembre 1995, 95/59/CE, relativa alle imposte diverse dall'imposta sul volume d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati.

2) La Repubblica ellenica è condannata alle spese.

Puissochet Schintgen Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 ottobre 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

C. Gulmann