vincolanti per le imprese. Infatti, anche atti di un governo di uno Stato membro privi di effetto cogente possono essere idonei ad incidere sulla condotta dei commercianti e dei consumatori nel territorio di questo Stato ed avere quindi la conseguenza di frustrare gli scopi della Comunità sanciti dall'art. 2 ed elaborati dall'art. 3 del Trattato.

Nella causa 249/81,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal proprio consigliere giuridico Rolf Wägenbaur, in qualità di agente, assistito dal sig. Peter Oliver, membro dell'ufficio legale, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

IRLANDA, rappresentata dal sig. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, assistito dall'avv. John D. Cooke, Senior Counsel, e dall'avv. H. J. O'Flaherty, Senior Council, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Irlanda,

convenuta,

causa avente ad oggetto la dichiarazione che, adottando provvedimenti per l'incoraggiamento dei prodotti irlandesi in Irlanda, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi impostigli dall'art. 30 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, P. Pescatore, A. O'Keeffe e U. Everling, presidenti di Sezione, Mackenzie Stuart, G. Bosco e T. Koopmans, giudici,

avvocato generale: F. Capotorti
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti possono così riassumersi:

I — Antefatti e procedimento scritto

1. Il 18 febbraio 1978, il sig. Desmond O'Malley, membro del Parlamento, ministro dell'industria, del commercio e dell'energia, lanciava un programma triennale di incoraggiamento dei prodotti irlandesi con un discorso di questo tenore:

«Lanciamo oggi un programma triennale che, se realizzato appieno, si risolverà nella creazione di 10 000 nuovi posti di lavoro a pieno orario nell'industria irlandese di trasformazione e in quella dei servizi, grazie al maggior sostegno fornito ai prodotti irlandesi dai consumatori irlandesi e dall'industria irlandese nel suo complesso. Il programma si ripropone di sostituire i prodotti importati con prodotti nazionali, per un importo pari al 3 % della spesa globale dei consumatori, e di aumentare in misura corrispondente le spese dell'industria.

Il raggiungimento di questo obiettivo non solo permetterà la creazione dei 10 000 nuovi posti summenzionati, ma comporterà parecchi altri vantaggi per l'economia. Esso garantirà l'esistenza degli attuali posti di lavoro, minacciati dalla continua diminuzione delle vendite sul mercato interno, dovuta all'importazione di prodotti industriali e consentirà una radicale diminuzione del disavanzo della bilancia dei pagamenti».

Il ministro così definiva i quattro obiettivi fondamentali del programma:

«(i) Informare il consumatore delle conseguenze economiche — sotto il profilo dell'occupazione, del tenore di vita e del progresso economico — del mancato sostegno ragionevole dei prodotti irlandesi.

(ii) Mettere in evidenza l'innegabile fatto che le esportazioni irlandesi dimostrano quotidianamente nel mondo intero che i prodotti irlandesi meritano fiducia per le loro qualità intrinseche e che in generale, sotto l'aspetto della qualità e del prezzo, i prodotti irlandesi non hanno nulla da invidiare ai prodotti importati e spesso sono superiori ad essi.

(iii) Garantire il più ampio sostegno da parte dei grossisti e dei dettaglianti. Chiediamo una ragionevole collaborazione nell'acquisto, nella presentazione e nell'incoraggiamento dei prodotti irlandesi. Non va dimenticato che i vantaggi economici di questo programma andranno a favore tanto del commercio al minuto quanto del pubblico in generale.

(iv) Infondere un nuovo spirito di dinamismo e di cooperazione agli industriali irlandesi. Si è sostenuto che una delle ragioni per cui una parte

del mercato interno è stata persa è che gli industriali irlandesi tendevano a considerarlo ormai acquisito. L'esperienza degli ultimi anni ci mostra le gravi conseguenze di un siffatto atteggiamento».

2. Con lettera 28 maggio 1979, la Commissione delle Comunità europee invitava il governo irlandese, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, a presentare osservazioni scritte circa la compatibilità con l'art. 30 del Trattato di una serie di provvedimenti adottati nell'ambito del programma triennale d'incoraggiamento dei prodotti irlandesi, annunciato dal governo irlandese nel gennaio del 1978.

Nella sua lettera, la Commissione ricordava in primo luogo il sopra citato discorso del sig. O'Malley, nonché il discorso pronunciato l'11 maggio 1978 da Raphael Burke, T. D., sottosegretario di Stato all'industria, commercio ed energia, dal quale si desumeva che 600 000 sterline irlandesi dovevano venir stanziate per il programma triennale che aveva lo scopo di aumentare il prestigio dei prodotti di drogheria di fabbricazione irlandese. Secondo il Burke, questo programma sarebbe stato la maggiore iniziativa di settore per i prodotti irlandesi nel 1978, contraddistinta dal motto «garantito irlandese». Per di più, il settore privato aveva proposto di partecipare per il 50 % alle spese sostenute dallo Stato per l'incoraggiamento.

La Commissione citava poi i seguenti esempi di provvedimenti per l'incoraggiamento dei prodotti irlandesi:

a) il simbolo «Guaranteed Irish» («garantito irlandese») che può venir apposto ai prodotti fabbricati in Irlanda. Se il compratore è insoddisfatto di un prodotto contrassegnato dal simbolo «garantito irlandese» e il suo reclamo non viene accolto, la cosa viene esaminata dall'Irish Goods Council (Comitato irlandese per i prodotti). Questo sistema mirerebbe ad incitare il consumatore a cercare e ad acquistare prodotti recanti il detto simbolo e quindi favorirebbe l'acquisto di prodotti nazionali.

b) La pubblicazione, da parte dell'Irish Goods Council, di documenti come «Expanding for Sales», «Guaranteed Irish — That's the ticket!» e «You and your shopping», che contengono particolareggiate informazioni sulle iniziative delle autorità irlandesi per incitare i consumatori irlandesi ad acquistare solo prodotti nazionali.

c) Lo «Shoplink-Service» che presta servizi gratuiti ed ha cinque sedi, a Dublino, Cork, Limerick, Waterford e Galway; esso ha lo scopo di fornire informazioni ai compratori circa la disponibilità di prodotti irlandesi.

d) Le agevolazioni concesse per l'esposizione dei soli prodotti nazionali, dall'«Ireland House Trade Centre», gestito a Dublino dall'Irish Goods Council.

Infine, la Commissione sottolineava nella lettera la parte decisiva spettante all'Irish Goods Council, che sarebbe il promotore di tutte le iniziative di cui sopra. Questo ente è una società costituita senza conferimenti (company limited by guarantee and not having a share capital), sorta dalla fusione di alcuni enti preesistenti istituiti dal governo irlandese per lo svi-

luppo e l'incoraggiamento dei prodotti irlandesi. Il presidente e i membri del Comitato direttivo dell'Irish Goods Council sono nominati dal ministro dell'industria, commercio ed energia e qualsiasi modifica dell'atto costitutivo e dello Statuto deve essere preventivamente approvata dal ministro stesso.

Nella lettera al Governo irlandese, la Commissione rilevava che — a suo giudizio — l'Irish Goods Council era un ente pubblico ai sensi della direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, n. 70/50 CEE, basata sull'art. 33, n. 7, del Trattato e relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni adottate in forza del Trattato CEE (GU L 13 del 19. 1. 1970, pag. 29). Stando al secondo considerando di detta direttiva, tra le «misure» ai sensi degli artt. 30 e segg. rientra «ogni atto posto in essere da un'autorità pubblica, il quale, pur non vincolando giuridicamente i destinatari, ne determina un dato comportamento».

A giudizio della Commissione, i suddetti discorsi, documenti e attività sono «atti» ai sensi di detta direttiva che si rivelano di indole tale da indurre i loro destinatari ad acquistare prodotti nazionali a che perciò costituiscono misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, vietate dall'art. 30 del Trattato. Pur ammettendo che gli Stati membri possano prendere provvedimenti per promuovere le vendite dei loro prodotti, la Commissione attirava l'attenzione del Governo irlandese sul fatto che detti provvedimenti devono essere compatibili con il Trattato CEE ed in particolare col principio della libera circolazione delle merci.

A questo proposito, essa si richiamava in particolare all'art. 2, n. 3, lett. k) e l), della summenzionata direttiva, che recitano:

«Vanno annoverate fra le misure sopra menzionate, fra l'altro, quelle che:

...

k) impediscono l'acquisto da parte dei privati dei soli prodotti importati, incitano all'acquisto dei soli prodotti nazionali, impongono tale acquisto oppure gli accordano una preferenza;

l) vietano, in tutto o in parte, per i soli prodotti importati, l'utilizzazione delle installazioni o delle attrezzature nazionali, o riservano, in tutto o in parte, l'uso di tali installazioni o attrezzature ai soli prodotti nazionali».

3. Con lettera 20 luglio 1979, il Governo irlandese ribatteva che le obiezioni della Commissione erano state intese da parte sua nel senso che la Commissione non si opponeva al programma triennale in quanto tale, ma solo a certi suoi aspetti ed in particolare al fatto che le agevolazioni per l'esposizione nell'Ireland House Trade Centre e i vantaggi dello Shoplink-Service erano riservati ai prodotti nazionali. Esso si dichiarava disposto a estendere questi vantaggi ai prodotti degli altri Stati membri.

Dopo che una riunione tra incaricati irlandesi e rappresentanti della Commissione, tenutasi il 22 novembre 1979, non aveva dato i risultati sperati, con lettera 9 marzo 1981 la Commissione inviava al

Governo irlandese il parere motivato del 25 febbraio 1981, indirizzato all'Irlanda a norma dell'art. 169, 1° comma, del Trattato, a proposito della campagna «acquista irlandese» («Buy Irish»).

In una seconda riunione, tenutasi il 5 maggio 1981, alla Commissione veniva comunicato che si era deciso di abolire lo Shoplink-Service e le agevolazioni per le esposizioni offerte dall'Ireland House Trade Centre, invece di estenderle ai prodotti degli altri Stati membri.

4. La Commissione ha proposto il presente ricorso il 15 settembre 1981.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte decideva di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia, essa chiedeva alla Commissione:

a) di indicare esattamente gli atti delle autorità irlandesi di cui sostiene che costituiscono misure d'effetto equivalente ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE;

b) di indicare quali, fra detti atti, abbiano continuato ad essere applicati dopo la fine della campagna «Buy Irish» che doveva aver luogo all'inizio del 1981;

c) di fornire alla Corte informazioni sui risultati di eventuali indagini da essa svolte circa analoghe campagne pubblicitarie in altri Stati membri.

Contemporaneamente, la Corte chiedeva al Governo irlandese:

a) di trasmetterle l'atto costitutivo e lo statuto dell'Irish Goods Council e d'indicare le somme annue delle sovvenzioni corrisposte a detto ente nel triennio 1978-1981, nonché le somme di fonte privata di cui esso disponeva nello stesso periodo;

b) di fornire del pari informazioni circa il «gruppo di lavoro misto» cui si era fatto riferimento nel discorso del ministro irlandese per l'ambiente del 9 aprile 1981.

II — Conclusioni delle parti

La ricorrente conclude che la Corte voglia:

1. dichiarare che, favorendo la vendita e l'acquisto di prodotti irlandesi nel suo territorio, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 30 del Trattato CEE;

2. porre le spese a carico del Governo irlandese.

La convenuta conclude che la Corte voglia:

1. respingere la domanda della Commissione;

2. condannare la Commissione alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Nell'atto introduttivo, la *ricorrente, Commissione delle Comunità europee,* in primo luogo sostiene che la campagna a favore dei prodotti irlandesi continua con lo stesso ritmo nonostante il fatto che sono ormai trascorsi oltre tre anni dal lancio del programma triennale nel 1978. L'incoraggiamento si effettua soprattutto mediante inserzioni pubblicitarie sulla stampa irlandese e pubblicità radiofonica e televisiva, con l'uso di slogans del genere di «Acquistate un poco più di prodotti irlandesi e creerete dei posti di lavoro in Irlanda».

In un articolo pubblicato a pag. 17 dell'Irish Times del 24 giugno 1981 era detto:

«Nello scorso anno (1980) il problema della sostituzione delle importazioni, in quanto efficace strumento di politica industriale in una situazione di libero scambio, è stato studiato con particolare attenzione. L'anno scorso la sezione industria dell'Irish Goods Council ha ravvisato possibilità di sostituzione per un valore di 64 milioni di sterline, di cui 18 milioni si sono concretati in ordini per i produttori irlandesi . . .

L'Irish Goods Council ha fissato per l'anno in corso un traguardo di 30 milioni di sterline di ordini di sostituzione ed ha intenzione di intensificare la campagna d'incoraggiamento presso produttori e dettaglianti . . .».

Questo articolo rientra in una serie di sei articoli non firmati, che la Commissione ritiene dovuti all'iniziativa dell'Irish Goods Council e che hanno come sottotitolo «inserzione pubblicitaria» («Advertisement Feature»).

La Commissione sottolinea in particolare l'espressione «sostituzione delle importazioni» che compare nel brano sopra citato. Questa idea appare pure in un discorso pronunciato il 9 aprile 1981 dal sig. Birke, ministro per l'ambiente, che preannunciava nei seguenti termini nuove iniziative del Governo:

«Nell'agosto dello scorso anno (1980) sono state annunziate nuove iniziative governative intese ad incoraggiare la sostituzione delle importazioni. È stato costituito un gruppo di lavoro sotto la mia presidenza, mentre ero sottosegretario per l'industria, il commercio ed il turismo, onde studiare i provvedimenti atti a favorire la sostituzione delle importazioni e l'aumento degli acquisti di prodotti irlandesi. Il gruppo di lavoro comprendeva rappresentanti dello "Irish Congress of Trade Unions", della "Confederation of Irish Industry", della "Construction Industry Federation", della "Federated Union of Employers", dello "Irish Goods Council", della "Industrial Development Authority", del ministero delle finanze e del ministero dell'industria, commercio e turismo.

Il gruppo di lavoro ha varato un nutrito programma comprendente tutti i settori e che contempla, per il settore dell'edilizia, la compilazione di un repertorio dei materiali da costruzione irlandesi.

Credo che questo repertorio abbia importanza capitale per l'intero programma di sostituzione delle importazioni».

Tra gli aspetti principali dell'incoraggiamento dei prodotti irlandesi, la ricorrente ricorda infine l'uso del simbolo «Guaranteed Irish» e il notevole aiuto finanziario dato dal Governo irlandese all'Irish Goods Council: 940 000 sterline irlandesi per il bilancio 1980 e 922 000 sterline irlandesi per il bilancio 1981.

Inoltre, i provvedimenti adottati dalle autorità irlandesi a favore dei prodotti irlandesi in Irlanda sono così numerosi e svariati che è impossibile elencarli tutti. La campagna d'incoraggiamento nel suo complesso comprende tutte le categorie di prodotti irlandesi e tutte le categorie di acquirenti, siano essi consumatori, imprese industriali, commerciali o enti statali. Ci troviamo quindi di fronte non solo ad una campagna sul tema «acquistate irlandese», ma anche a una campagna «vendete irlandese», il cui scopo è l'incitare i grossisti e i dettaglianti a vendere prodotti irlandesi piuttosto che merci importate.

La Commissione sostiene che i provvedimenti in questione costituiscono misure «che incitano all'acquisto dei soli prodotti nazionali» ai sensi dell'art. 2, n. 3, lett. k), della direttiva della Commissione n. 70/50 delle quali deve rispondere lo Stato irlandese.

Questi provvedimenti costituiscono ostacoli attuali o potenziali, diretti o indiretti, per l'importazione, che ricadono sotto il divieto di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative. Ciò premesso, è irrilevante accertare se i provvedimenti abbiano effettivamente provocato una riduzione delle importazioni.

Inoltre, tenuto conto della natura economica degli scopi della campagna d'incoraggiamento, i provvedimenti non sono giustificati sotto il profilo dell'art. 36 del Trattato, che contempla solo ipotesi non economiche.

Infine, la Commissione sottolinea che i provvedimenti in questione sono fondamentalmente diversi la quelli che uno Stato membro può adottare per favorire la vendita dei prodotti nazionali fuori dal suo territorio. Dei provvedimenti d'incoraggiamento per i prodotti irlandesi esportati, se fossero attuati in un altro Stato membro, servirebbero ad intensificare l'interscambio tra gli Stati membri e sarebbero quindi perfettamente compatibili con gli artt. 30 e 34. Uno Stato membro non può invece favorire i prodotti nazionali nel proprio territorio.

Il *Governo irlandese, convenuto,* ammette che i discorsi dei vari ministri sopra citati sono stati pronunciati e che il programma triennale, comunemente noto come campagna «acquistate irlandese» si è svolto e corrispondeva, nel complesso, al quadro tracciato dalla Commissione. Esso contesta tuttavia l'importanza attribuita dalla Commissione ai diversi aspetti della campagna e l'interpretazione che essa ne dà.

Sotto questo profilo, il convenuto attira l'attenzione anzitutto sul fatto che, data l'abolizione dello «Shoplink-Service» e delle agevolazioni per le esposizioni all' Irish House Trade Centre, la domanda della Commissione è diretta praticamente contro un solo tipo di attività, cioè la pubblicità e le inserzioni dello «Irish Goods Council». Queste iniziative avevano la forma di una campagna pubblicitaria generale, accompagnata per lo più da interventi particolari, come la pubblicazione d'informazioni sui prodotti irlandesi in determinati settori. Lo scopo principale della campagna «acquistate irlandese» era la creazione di nuovi posti di lavoro. La campagna non mira ad incoraggiare particolari marche o prodotti specifici, ma tende ad attirare l'attenzione del pubblico sulla disponibilità di prodotti irlandesi. Di conseguenza questa campagna non mira affatto a restringere, vietare, eliminare o penalizzare l'importazione di prodotti concorrenti.

Quanto alla funzione e alla posizione dello «Irish Goods Council», il convenuto considera eccessivi l'incidenza e l'effetto sul pubblico che la Commissione pare attribuire a questo ente in quanto «ente pubblico». In realtà, il «Council» è stato istituito per creare una struttura entro la quale diverse industrie possano riunirsi onde cooperare nel comune interesse. I membri del comitato direttivo sono scelti in modo da rappresentare i settori economici interessati e l'unico

scopo dell'appoggio governativo era quello di incitare l'industria irlandese a badare a se stessa. Il Governo non ha adottato norme, né ha svolto azioni coercitive. Quindi, il fatto che la pubblicità dello «Irish Goods Council» possa considerarsi fruttuosa non è dovuto all'aiuto finanziario iniziale o al sostegno morale del Governo, bensì al fatto che un determinato pubblico è stato sensibile al modo in cui si è fatto appello al suo sentimento patriottico.

Il Governo irlandese sostiene poi che, per la loro stessa natura, le attività contestate non sono «misure» ai sensi dell'art. 30 del Trattato. Pure nella denegata ipotesi che le iniziative miranti ad attirare l'attenzione del pubblico sui prodotti nazionali possano svantaggiare i prodotti importati, ciò non basterebbe per farli rientrare nella sfera d'applicazione dell'art. 30.

Sotto questo aspetto, il convenuto precisa che tutte le interpretazioni dell' espressione «misure d'effetto equivalente» nella giurisprudenza della Corte hanno in comune il fatto di riguardare un intervento normativo di una pubblica autorità dotato di un certo grado di forza vincolante. La definizione generale adottata dalla Corte nella sentenza 11 luglio 1974, nella causa 8/74 (Procuratore del Re c/ Dassonville, Racc. 1974, pag. 857) si richiama ad «ogni normativa commerciale degli Stati membri» e nella grande maggioranza delle cause decise dalla Corte il provvedimento contestato era un atto o uno strumento avente valore di legge. Il termine «misure», ai sensi dell'art. 30 del Trattato, comprende leggi, decreti, regolamenti, prassi amministrative e qualsiasi altra forma d'intervento diretto delle pubbliche autorità nelle attività commerciali o, al limite, le forme di intervento in cui s'impone un onere al destinatario o lo si priva di un vantaggio per obbligarlo a conformarsi allo scopo dell'intervento.

L'art. 30, il Trattato nel suo complesso e la giurisprudenza della Corte non consentono tuttavia di estendere il termine «misure» in modo da includervi affermazioni gratuite contenute in discorsi o inserzioni pubblicitarie, che il pubblico può anche ignorare.

Ora, la Commissione non ha mai sostenuto che la campagna abbia raggiunto il suo scopo in modo diverso dalla persuasione del pubblico coi mezzi indicati, né cerca di sostenere che l'appoggio alla campagna del Governo irlandese implichi l'emanazione o l'imposizione di una «normativa commerciale» del genere di quella summenzionata.

Il convenuto osserva che, onde comprovare l'assunto che la pubblicità gratuita rappresenta una misura d'effetto equivalente, la Commissione si basa soltanto sulla definizione contenuta nella direttiva n. 70/50, secondo la quale, ai fini degli artt. 30 e segg. del Trattato, si deve intendere per provvedimento «ogni atto posto in essere da un'autorità pubblica, ivi compresi gli incitamenti;» (primo considerando) «il quale, pur non vincolando giuridicamente i destinatari, ne determina un dato comportamento» (secondo considerando).

Esso sostiene però che questa definizione non ha giuridicamente alcun valore e che, adottandola, la Commissione ha commesso un eccesso di potere. Infatti, l'art. 33, n. 7 del Trattato, su cui si fondava la direttiva, non autorizza la Commissione ad elaborare una definizione estensiva del termine «misure», ma soltanto a fissare procedimenti e scadenze per l'abolizione dei provvedimenti d'effetto equivalente ai contingenti.

Inoltre, il Governo irlandese deduce che la tesi sostenuta dalla Commissione nella presente causa si basa sulla confusione tra l'effetto e la natura di un provvedimento. È innegabile che la Corte ha interpretato l'art. 30 sottolineando l'importanza del termine «effetto equivalente», tuttavia questa interpretazione ha sempre presupposto l'esistenza di provvedimenti idonei a provocare questo effetto. Ora, per poter applicare l'art. 30, la Commissione si richiama agli effetti della campagna «acquistate irlandese» sulle importazioni, come se questi effetti fossero l'unico fattore determinante. L'effetto non determina l'indole della sua causa. A mo' di esempio, una campagna pubblicitaria analoga per natura, vastità ed effetti alla campagna «acquistate irlandese», ma organizzata e finanziata da imprese private non rientrerebbe nella sfera d'applicazione dell'art. 30, giacché non implicherebbe alcun intervento legislativo da parte dello Stato membro. Se del caso, siffatta campagna si potrebbe esaminare alla luce dell'art. 85 del Trattato.

A questo proposito, il Governo irlandese osserva in particolare che l'aiuto dato ad un'industria da uno Stato membro avvantaggia i prodotti nazionali di detta industria e può quindi rendere più difficile lo smercio dei prodotti concorrenti importati. Tuttavia, siffatto aiuto non rientra nella sfera dell'art. 30, ma si deve esaminare alla luce degli artt. 92 e 93 del Trattato.

Il convenuto sostiene poi che l'art. 92 del Trattato è la norma più idonea per esaminare le questioni oggetto della presente causa. Infatti, il vantaggio dato dalla campagna «acquistate irlandese» ai prodotti irlandesi, rispetto ai prodotti importati, è dovuto ad attività pubblicitarie generali e ad un'assistenza finanziaria generale, piuttosto che ad interventi diretti sotto forma di «normativa commerciale». Queste iniziative per sostenere le industrie in via generale rientrano appunto nel potere discrezionale che la Commissione esercita a norma degli artt. 92 e 93. Sostenendo che la campagna «acquistate irlandese» provoca una distorsione nella libera circolazione delle merci nella Comunità, la Commissione non fa che dichiarare in modo diverso l'incompatibilità con il mercato comune, contemplata dall'art. 92, n. 1, del Trattato.

Come appare chiaramente dal penultimo considerando e dall'art. 2, n. 2, della direttiva della Commissione n. 70/50, gli artt. 30 e 92 non si possono applicare contemporaneamente. A questo proposito, si veda pure la sentenza 22 marzo 1977, nella causa 74/76 (Iannelli c/ Meroni, Racc. 1977, pag. 557), secondo la quale un'interpretazione dell'art. 30 così estensiva da equiparare un aiuto ai sensi dell'art. 92 ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30, sovvertirebbe la portata degli artt. 92 e 93 del Trattato e sconvolgerebbe il sistema di ripartizione

delle competenze che il Trattato ha voluto creare istituendo il procedimento di esame permanente descritto dall'art. 93.

Tenuto conto del fatto che un aiuto ai sensi degli artt. 92 e 93 del Trattato è caratterizzato dal conferimento di un vantaggio gratuito da parte delle pubbliche autorità per favorire lo sviluppo di determinati settori o rami industriali e che si risolve in una distorsione della concorrenza, il richiamarsi all'ampia definizione del termine «misura» di cui all'art. 30 è inutile per l'esame delle attività d'incoraggiamento criticate dalla Commissione. Inoltre, fondando la presente causa solo sull'art. 30, la Commissione ha privato l'Irlanda della possibilità di far valutare nei particolari la natura e gli effetti della campagna «acquistate irlandese» nel contesto globale della Comunità e tolto all'Irlanda la possibilità di modificare eventualmente alcuni aspetti dell'aiuto, onde renderlo compatibile con il trattato, conformemente al procedimento contemplato dall'art. 93, n. 2.

Nella *replica,* la *Commissione* osserva anzitutto che, in mancanza di una definizione nel Trattato della nozione di provvedimenti d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, l'adozione di una definizione, del resto non esauriente, di questa nozione nella direttiva n. 70/50 non è un eccesso di potere, ma piuttosto scaturisce da un potere insito nell'obbligo della Commissione, impostole dall'art. 33, n. 7, di stabilire procedura e scadenze per l'abolizione di siffatte misure. In caso contrario, la Commissione avrebbe dovuto, prima o poi, rendere nota la sua interpretazione di questa nozione al fine di evitare l'incertezza totale in merito.

La Commissione rileva poi che l'incitamento puramente morale da parte di una pubblica autorità è sufficiente a far rientrare il provvedimento nella sfera d'applicazione dell'art. 30. Il fatto che la Corte non abbia finora avuto occasione di pronunciarsi sulla questione se una raccomandazione o un incitamento possano costituire misure d'effetto equivalente non la induce a modificare il proprio atteggiamento.

Pur ammettendo che lo stesso provvedimento non può ricadere contemporaneamente sotto l'art. 30 e sotto l'art. 92, la Commissione sostiene infine che l'art. 92 si applica solo ad aiuti che favoriscono determinate imprese o determinati prodotti. Provvedimenti statali che favoriscono tutti i prodotti nazionali rispetto a quelli importati sono troppo generali per rientrare nella sfera d'applicazione dell'art. 92.

Quanto all'asserita necessità di definire la nozione di misure d'effetto equivalente nella direttiva n. 70/50, il *convenuto* ribatte, nella *controreplica,* che qualsiasi definizione è superflua se sono specificate le misure particolari che vanno soppresse.

Quanto alla qualifica della campagna «acquista irlandese», questa costituisce un incoraggiamento per i produttori irlandesi, sotto forma di appello ai sentimenti patriottici del pubblico, per far fronte ai problemi dell'economia nazionale. La campagna non si risolve in restrizioni o in ostacoli per i prodotti importati.

Infine, il Governo irlandese contesta l'interpretazione restrittiva dell'art. 92 proposta dalla Commissione. A questo proposito si richiama alla sentenza della Corte 10 dicembre 1969, nelle cause riunite 6 e 11/69 (Commissione c/ Francia,

Racc. 1969, pag. 523), dalla quale emerge chiaramente che un aiuto generale sotto forma di tasso di risconto preferenziale per le esportazioni, concesso a tutti i prodotti nazionali esportati, costituisce un aiuto ai sensi dell'art. 92.

IV — Risposte ai quesiti della Corte

La *Commissione* precisa che i provvedimenti adottati dal Governo irlandese si possono dividere in due categorie e cioè:

i) il versamento di forti somme allo «Irish Goods Council» e

ii) il coordinamento e l'organizzazione della campagna di incoraggiamento.

La Commissione ritiene che i provvedimenti di entrambe le categorie costituiscano misure d'effetto equivalente ai sensi dell'art. 30 del Trattato. Essa sostiene che lo «Irish Goods Council» o fa parte del Governo irlandese oppure svolge le sue attività promozionali per conto del Governo irlandese.

Tutte le misure criticate hanno continuato a venir applicate dopo la fine della campagna triennale «acquista irlandese», che doveva aver luogo all'inizio del 1981.

Infine, la Commissione dichiara che non le risulta che alcuna campagna analoga sia stata condotta in un altro Stato membro. Tuttavia, dalla fine del 1981 essa ha indagato su alcune iniziative d'incoraggiamento dei prodotti nazionali in due altri Stati membri, che le erano state segnalate.

Il *Governo irlandese* ha depositato copia dell'atto costitutivo e dello statuto dello «Irish Goods Council», nonché la seguente tabella dei contributi statali e di fonte privata al Council dal 1978 al 1981:

Anno	Finanziamenti governativi	Sovvenzioni private
Periodo dalla fondazione dell'IGC (25 agosto 1978) al 31 dicembre 1979	IRL 1 005 000	IRL 175 000
1980	IRL 940 000	IRL 194 000
1981	IRL 922 000	IRL 218 000

Quanto al «gruppo di lavoro misto» cui si è riferito nel discorso del 9 aprile 1981 il ministro irlandese per l'ambiente, il Governo irlandese precisa che esso doveva occuparsi del problema della sostituzione dei prodotti importati. Pur se il gruppo si è interessato a svariati temi, la sua esistenza è stata troppo breve per dare risultati tangibili. Tra l'agosto 1980 ed il maggio 1981 si sono tenute sette riunioni. Dacché è stato formato un nuovo governo dopo le elezioni politiche del giugno 1981, nessuna iniziativa è stata presa per riconvocare il gruppo di lavoro.

V — Fase orale

Le parti hanno svolto difese orali all' udienza del 9 giugno 1981.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni alla udienza del 15 settembre 1982.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 15 settembre 1981, la Commissione delle Comunità europee ha presentato un ricorso a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, onde far dichiarare che, organizzando una campagna a favore della vendita e dell'acquisto di prodotti irlandesi nel proprio territorio, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato.

I — Oggetto della lite

2 Nel parere motivato indirizzato all'Irlanda il 25 febbraio 1981 circa la campagna «acquista irlandese» («Buy Irish»), la Commissione dichiarava che, nel gennaio del 1978, il Governo irlandese aveva adottato un programma triennale per l'incoraggiamento dei prodotti irlandesi. Questa campagna sarebbe stata iniziata il 18 gennaio 1978 con un discorso del ministro irlandese per l'industria, il commercio e l'energia. In quest'occasione il ministro avrebbe dichiarato che lo scopo della campagna consisteva «nella sostituzione dei prodotti irlandesi a quelli importati per un valore del 3 % della spesa globale dei consumatori» e che la campagna sarebbe consistita in «un complesso accuratamente studiato di iniziative costituenti un programma integrato di incoraggiamento dei prodotti irlandesi e implicanti proposte specifiche per i produttori, i distributori e i consumatori».

3 Conformemente a queste dichiarazioni, il Governo irlandese avrebbe adottato, e continuerebbe ad adottare, numerosi provvedimenti per l'incoraggiamento dei prodotti irlandesi. Il parere motivato elencava i seguenti provvedimenti:

a) organizzazione di servizi d'informazione gratuita dei consumatori desiderosi di sapere quali siano — per una determinata categoria di prodotti — quelli di produzione irlandese e dove si possono acquistare («Shoplink-Service»);

b) l'offerta, per l'esposizione dei soli prodotti irlandesi, di locali presso un grande centro di esposizioni in Dublino, gestito dallo «Irish Goods Council», che sarebbe un ente pubblico irlandese;

c) l'invito ad usare un contrassegno «garantito irlandese» («guaranteed Irish») per i prodotti di fabbricazione irlandese e l'organizzazione conco-

mitante, da parte dello «Irish Goods Council», di un sistema particolare per l'esame dei reclami relativi ai prodotti così contrassegnati;

d) l'organizzazione di una vasta campagna pubblicitaria a favore dei prodotti irlandesi ad opera dello «Irish Goods Council», specie mediante pubblicazione e distribuzione, da parte di detto ente, di documenti che incitano i consumatori a comprare solo prodotti nazionali.

4 Nell'atto introduttivo, la Commissione deduce che le attività relative allo Shoplink-Service, come pure la possibilità di esposizione a Dublino, sono state nel frattempo soppresse dal Governo irlandese. Viceversa, sono state proseguite le due altre attività, anche dopo la scadenza del triennio previsto per la durata della campagna. Per di più, la campagna pubblicitaria si è progressivamente estesa, in particolare mediante intensa pubblicità a favore dei prodotti irlandesi, nella stampa e alla televisione.

5 Il Governo irlandese ammette l'attuazione di un programma triennale a favore dell'acquisto in Irlanda di prodotti irlandesi. Dopo la cessazione, a richiesta della Commissione, dello «Shoplink-Service» e la soppressione della possibilità di esposizione in Dublino, il programma consisterebbe solo in una campagna pubblicitaria, sulla stampa e alla televisione, mediante la pubblicazione di manifesti e di opuscoli e l'uso del contrassegno «garantito irlandese», onde migliorare le conoscenze dei consumatori irlandesi circa i prodotti fabbricati in Irlanda e far sì che il pubblico irlandese si renda conto del nesso esistente fra lo smercio di questi prodotti in Irlanda e il problema dell'occupazione in questo paese.

6 Quanto alla campagna pubblicitaria, il Governo irlandese sostiene che essa rientra nell'attività dell'Irish Goods Council. Questo ente non si potrebbe tuttavia considerare come una pubblica autorità irlandese; esso non sarebbe che un'associazione che consente alle varie industrie irlandesi di cooperare nel comune interesse. Nessuna normativa ufficiale sta alla base dell'attività dell' Irish Goods Council, il quale, del resto, non fruisce di alcun altro appoggio da parte del Governo, salvo un aiuto finanziario e un sostegno morale.

7 Per la Commissione, è fuori dubbio che gli atti dell'Irish Goods Council sono imputabili al Governo irlandese. Essa rileva in particolare che i membri del Consiglio direttivo di detto Council sono nominati, a norma di statuto, dal ministro dell'industria del commercio e dell'energia.

8 La Commissione sostiene che la campagna per l'incoraggiamento della vendita e dell'acquisto di prodotti irlandesi in Irlanda va considerata come una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione. L'Irlanda obietta, in primo luogo, che il Governo irlandese mai ha adottato «misure» che potessero ricadere sotto l'art. 30 del Trattato e, in secondo luogo, che il contributo finanziario concesso all'Irish Goods Council va valutato alla luce degli artt. 92 e 93 del Trattato e non alla luce dell'art. 30.

9 Prima di valutare questi argomenti, è opportuno anzitutto esaminare la posizione dell'Irish Goods Council.

II — L'Irish Goods Council

10 Dal fascicolo si desume che l'Irish Goods Council è stato fondato il 25 agosto 1978, alcuni mesi dopo il lancio della campagna, come società a responsabilità limitata alla garanzia fornita dai soci e senza capitale azionario; esso veniva registrato a norma della legge irlandese sulle società (Companies Act, 1963). Il Council infatti è sorto dalla fusione di due enti, il National Development Council, società a responsabilità limitata registrata conformemente al Companies Act, e il gruppo di lavoro per l'incoraggiamento e per la vendita dei prodotti irlandesi.

11 Secondo il Governo irlandese, la creazione dell'Irish Goods Council è stata patrocinata («sponsored») dal Governo onde stimolare l'industria irlandese a risolvere i suoi problemi. Il Council sarebbe stato creato per offrire alle varie industrie una struttura entro la quale raggrupparsi al fine di collaborare nell'interesse comune.

12 Il comitato direttivo dell'Irish Goods Council si compone, a norma di statuto, di dieci membri nominati a titolo personale dal ministro dell'industria, del commercio e dell'energia; lo stesso ministro designa il presidente tra i membri del comitato direttivo. Detti membri, come pure il presidente, sono nominati per un periodo di tre anni e i loro mandati sono rinnovabili. In pratica, i membri del comitato direttivo sono scelti dal ministro in modo da rappresentare i settori interessati dell'economia irlandese.

13 Risulta dai chiarimenti forniti dal Governo irlandese a richiesta della Corte che le attività dell'Irish Goods Council sono finanziate mediante sovvenzioni corrisposte dal Governo irlandese e dall'industria privata. Gli importi delle sovvenzioni statali e private ammontano, rispettivamente, a sterline irlandesi 1 005 000 e sterline irlandesi 175 000 per il periodo agosto 1978 - dicembre 1979, sterline irlandesi 940 000 e sterline irlandesi 194 000 per il 1980 e a sterline irlandesi 922 000 e sterline irlandesi 238 000 per il 1981.

14 Il Governo irlandese non ha contestato che le attività dell'Irish Goods Council consistano in particolare, dopo la soppressione dello «Shoplink-Service» e delle possibilità di esposizione offerte ai prodottori irlandesi a Dublino, nell'organizzazione di una campagna pubblicitaria a favore della vendita e dell'acquisto di prodotti irlandesi, nonché nell'incoraggiare l'uso del contrassegno «garantito irlandese».

15 Se ne desume che è il Governo irlandese quello che nomina i membri del comitato direttivo dell'Irish Goods Council, gli versa pubbliche sovvenzioni che coprono la maggior parte delle spese e infine stabilisce gli scopi e le direttive della campagna a favore della vendita e dell'acquisto di prodotti irlandesi condotta da detto ente. Così stando le cose, il Governo irlandese non può invocare il fatto che la campagna è stata organizzata da una società di diritto privato per esimersi dalle responsabilità che possono incombergli in forza del Trattato.

III — L'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato

16 Il Governo irlandese sostiene che la campagna litigiosa, anche se avesse avuto l'oggetto o l'effetto di por freno alle importazioni dagli altri Stati membri, andrebbe valutata in base agli artt. 92 e 93 del Trattato, che riguardano gli aiuti accordati dagli Stati. La possibilità di applicare questi due articoli precluderebbe l'applicazione dell'art. 30 del Trattato, sul quale la Commissione ha basato il ricorso.

17 A questo proposito, il Governo irlandese deduce che la campagna è stata di fatto condotta dall'Irish Goods Council e che il Governo si è limitato al so-

stegno morale e all'appoggio finanziario. Il fatto che la campagna, come sostiene la Commissione, potesse ostacolare la libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità, favorendo la produzione nazionale rispetto ai prodotti importati, può venir attribuito ad un solo provvedimento governativo, quello di sovvenzionare l'Irish Goods Council.

18 Si deve tuttavia rilevare il fatto che la maggior parte della campagna litigiosa sia finanziata dal Governo irlandese e che gli artt. 92 e 93 del Trattato potrebbero essere applicati a questo sistema di finanziamento, non implica che la campagna, in quanto tale, possa andare esente dai divieti di cui all'art. 30.

19 In ogni caso il Governo irlandese, se riteneva che questo finanziamento potesse costituire un aiuto ai sensi degli artt. 92 e 93, avrebbe dovuto notificare alla Commissione questo aiuto, a norma del n. 3 dell'art. 93.

IV — L'applicazione dell'art. 30 del Trattato

20 La Commissione sostiene che la campagna «acquista irlandese» ed i provvedimenti adottati per la messa in atto di questa campagna vanno considerati, nel loro complesso, misure che incitano all'acquisto dei soli prodotti nazionali. Siffatte misure sarebbero contrarie agli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 30. La Commissione ricorda a questo proposito l'art. 2, n. 3, lett. k), della direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, n. 70/50 — basata sull'art. 33, n. 7, del Trattato — relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE (GU L 13 del 19. 1. 1970, pag. 29), a norma della quale le misure che incitano all'acquisto dei soli prodotti nazionali vanno considerate incompatibili con i divieti del Trattato.

21 Secondo il Governo irlandese, il divieto di misure d'effetto equivalente sancito dall'art. 20 colpisce solo le «misure», cioè gli atti aventi effetto cogente e che emanano dalle pubbliche autorità. Nessun atto così classificabile sarebbe però stato adottato dal Governo irlandese, che si sarebbe invece limitato a dare il suo appoggio morale e un contributo finanziario alle attività svolte dalle industrie irlandesi.

22 Il Governo irlandese rileva poi che la campagna litigiosa non ha avuto effetti restrittivi sulle importazioni, in quanto la percentuale di prodotti irlandesi venduti sul mercato irlandese, rispetto al totale dei prodotti venduti su questo mercato, è scesa da 49,2 % nel 1977 al 43,4 % nel 1980.

23 È opportuno chiarire anzitutto che la campagna litigiosa non può essere equiparata ad un'azione pubblicitaria, condotta da imprese private o pubbliche, o da un'associazione di imprese, a favore di prodotti di loro fabbricazione. Essa rispecchia, indipendentemente dai metodi seguiti per porla in atto, la precisa intenzione del Governo irlandese di sostituire, sul mercato irlandese, i prodotti nazionali a quelli importati e di frenare così le importazioni dagli altri Stati membri.

24 Si deve ricordare, a questo proposito, che il portavoce del Governo irlandese ha dichiarato, quando la campagna ha avuto inizio, che essa sarebbe consistita di un complesso di iniziative accuratamente studiate, che formavano un programma integrato d'incoraggiamento dei prodotti nazionali; che l'Irish Goods Council è stato istituito, per iniziativa del Governo irlandese, qualche mese dopo; e che la messa in atto del programma integrato previsto dal Governo è stata affidata o lasciata nelle mani di detto Council.

25 È vero che i due punti sui quali è continuato lo svolgimento del programma, cioè la campagna pubblicitaria e l'uso del contrassegno «garantito irlandese», non hanno contribuito in modo rilevante all'affermazione dei prodotti irlandesi sul mercato nazionale; tuttavia non si può negare che queste due iniziative, indipendentemente dai loro risultati, rientrano in un programma governativo mirante a sostituire i prodotti d'importazione con prodotti nazionali e che può incidere sull'andamento dell'interscambio comunitario.

26 Infatti la campagna pubblicitaria a favore delle vendite e dell'acquisto di prodotti irlandesi non può venir separata né dalla sua origine nell'ambito del programma governativo, né dalla sua relazione con l'istituzione del contrassegno «garantito irlandese», né dall'organizzazione di uno speciale sistema per l'esame dei reclami circa i prodotti così contrassegnati. L'istituzione di questo sistema di esame dei reclami sui prodotti irlandesi conferma infatti il grado di organizzazione della campagna «acquista irlandese» e il suo carattere discriminatorio.

27 Stando così le cose, le due attività in questione si risolvono nell'instaurazione di una pratica nazionale, instaurata dal Governo irlandese e messa in atto con la sua collaborazione, il cui effetto potenziale sulle importazioni degli altri Stati membri è paragonabile a quello derivante da atti governativi di natura cogente.

28 Siffatta pratica non va esente dal divieto di cui all'art. 30 del Trattato per il solo fatto di non basarsi su decisioni vincolanti per le imprese. Infatti, anche atti di un Governo di uno Stato membro privi di effetto cogente possono essere idonei ad incidere sulla condotta dei commercianti e dei consumatori nel territorio di questo Stato ed avere quindi la conseguenza di frustrare gli scopi della Comunità sanciti dall'art. 2 ed elaborati dall'art. 3 del Trattato.

29 Ciò avviene quando, come nella fattispecie, una siffatta pratica restrittiva costituisce la messa in atto di un programma stabilito dal Governo che si estende a tutta l'economia nazionale e che mira a frenare gli scambi intracomunitari mediante l'incoraggiamento dell'acquisto di prodotti nazionali tramite una campagna pubblicitaria su scala nazionale e mediante l'organizzazione di procedimenti speciali validi per i soli prodotti nazionali, e quando questo complesso di attività può essere attribuito al Governo e si svolge sistematicamente nell'intero territorio nazionale.

30 Ne consegue che l'Irlanda è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato, organizzando una campagna per l'incoraggiamento della vendita e dell'acquisto di prodotti irlandesi nel suo territorio.

Sulle spese

31 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La convenuta è rimasta soccombente e le spese vanno dunque poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **L'Irlanda è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato, organizzando una campagna per l'incoraggiamento della vendita e dell'acquisto di prodotti irlandesi nel suo territorio.**

2° **Le spese sono poste a carico della convenuta.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 24 novembre 1982.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 15 SETTEMBRE 1982

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La via di ricorso prevista dall'articolo 169, secondo comma, del Trattato CEE viene utilizzata dalla Commissione, nel presente caso, per contestare alla Repubblica d'Irlanda la violazione dell'articolo 30 del medesimo Trattato, a seguito di certe iniziative, soprattutto di carattere