# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 5 MAGGIO 1981

*Signor Presidente,*
*signori Giudici,*

1. Con ricorso depositato il 28 aprile 1980, la Commissione ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 169, 2° comma, del Trattato CEE, contestando alla Repubblica irlandese di aver violato l'articolo 30 di tale Trattato. In questo modo, siete chiamati ad esaminare alcune disposizioni della legislazione irlandese che incidono sulla importazione e sulla vendita di articoli di gioielleria prodotti all' estero, al fine di decidere se esse risultino compatibili o no con il divieto comunitario di ogni misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione.

È necessario precisare che con gli Statutory instruments (decreti) n. 306 e n. 307 del 1971, entrati in vigore nel 1972, la Repubblica irlandese ha reso obbligatoria l'apposizione di marchi di fabbrica sugli oggetti di gioielleria importati, di metallo prezioso o di metallo vile, i quali rechino immagini, emblemi o altri motivi indicanti che si tratta di ricordi dell'Irlanda. L'importazione e la messa in vendita di tali oggetti fabbricati in altri Stati sono consentite soltanto se sia stampigliata su di essi in modo ben visibile l'indicazione del paese d'origine o la parola «foreign» (straniero), oppure altre parole atte a chiarire che si tratta di oggetti non prodotti in Irlanda.

La Commissione, con una prima lettera del 9 dicembre 1975, chiese al Governo irlandese di fornirle ogni informazione utile a determinare se le disposizioni anzidette costituissero una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa. Il Governo irlandese non dette seguito a tale richiesta. La Commissione, allora, con una seconda lettera in data 9 marzo 1977, informò il Governo irlandese che il mantenimento in vigore delle norme in questione era, a suo parere, in contrasto con l'articolo 30 del Trattato CEE e non poteva d'altra parte giustificarsi alla stregua dell'articolo 36. Quel Governo era quindi invitato ad assicurare di avere adottato le opportune misure «per fare in modo che le esigenze previste in Irlanda in materia di contrassegni» fossero «conformi alle disposizioni comunitarie applicabili in questo settore», con particolare riguardo agli articoli di gioielleria che presentassero dei motivi o delle caratteristiche irlandesi. Ancora una volta il Governo irlandese non dette alcuna risposta, sicché la Commissione, con una terza lettera dell'8 maggio 1978, sottoscritta dal commissario Davignon, ritenne opportuno ribadire il contenuto della precedente lettera del 9 marzo.

Questa volta il Governo irlandese prese posizione (con lettera del 7 luglio 1978), sostenendo che i due decreti controversi devevano considerarsi compatibili con l'articolo 30 del Trattato, in quanto rispondevano allo scopo di tutelare il consumatore. Questa tesi non convinse però la Commissione, che il 19 marzo 1979 decise di emettere il parere motivato previsto dall'articolo 169, affermando che l'Irlanda, con il mantenere in vigore i due decreti del 1971, era venuta meno

agli obblighi derivanti dall'articolo 30 del Trattato, e invitandola ad adottare, entro il termine di due mesi, le misure necessarie per correggere il proprio ordinamento nel senso voluto dal diritto comunitario.

L'Irlanda non si è conformata a tale invito. Di conseguenza, la Commissione ha introdotto il ricorso giurisdizionale con cui si è aperto il presente procedimento.

2. Cominciamo con il verificare se la normativa irlandese sopra descritta sia di ostacolo al commercio intracomunitario e contrasti in particolare con l'articolo 30 del Trattato CEE. Se la risposta a questo primo interrogativo sarà affermativa, occorrerà ancora accertare se la stessa normativa sia coperta dal successivo articolo 36 o comunque giustificata da una di quelle esigenze di carattere generale (fra cui la tutela del consumatore) che la Corte ha ritenuto capaci di neutralizzare il divieto dell'articolo 30.

Ho già detto che in forza dei due decreti irlandesi i fabbricanti stranieri sono costretti a stampigliare su ciascun oggetto l'indicazione del paese d'origine o, quanto meno, a precisare che si tratta di prodotto straniero.

Ai fini della messa in vendita, il decreto 306 specifica che l'indicazione prescritta deve figurare anche sull'etichetta eventualmente unita all'oggetto o sull'imballaggio che lo contiene; a sua volta il decreto 307 prescrive che la stampigliatura sul prodotto importato sia indelebile (oltre che visibile e leggibile). Tali disposizioni impongono senza dubbio ai fabbricanti stranieri e agli importatori oneri discriminatori i quali si traducono anzitutto in costi supplementari. La loro incidenza sul costo complessivo del singolo prodotto sarà tanto maggiore quanto più modesto sarà il costo unitario del prodotto. Ora, se si pensa alla grande diffusione sul mercato dei «souvenirs» di metallo vile, l'ipotesi più frequente sarà proprio quella che il costo della stampigliatura risulti percentualmente elevato, e perciò aggravi sensibilmente il costo complessivo. Inoltre il valore (o almeno l'attrattiva) di un oggetto recante una stampigliatura che deve essere ben visibile è senza dubbio minore di quello dell'oggetto equivalente privo di tale stampigliatura: nella specie, del «souvenir» di produzione nazionale. Il risultato di tutto ciò è la restrizione delle correnti di traffico verso l'Irlanda degli oggetti in questione, e una correlativa situazione di privilegio per i fabbricanti irlandesi. Del resto, lo stesso Governo convenuto appare ben consapevole del fatto che la normativa controversa dà luogo ad una discriminazione sul mercato irlandese fra produttori nazionali e stranieri, tanto è vero che si limita a sostenere che questa disparità di trattamento sarebbe giustificata dall'esigenza di tutelare sia i consumatori sia i produttori da pratiche commerciali sleali. In definitiva, dunque, non sembra esservi dubbio che le disposizioni dei decreti irlandesi n. 306 e n. 307 del 1971 abbiano effetti equivalenti a quelli di una restrizione quantitativa all'importazione, e rappresentino perciò misure che l'Irlanda doveva abolire al più tardi alla data del 1° gennaio 1975, in forza dell'articolo 42, 2° comma, dell'Atto di adesione.

3. Nelle mie conclusioni del 29 maggio 1980 relative alla causa 788/79, Gilli (non ancora pubblicate), ho avuto occasione di ricordare che gli Stati membri,

malgrado i divieti di cui agli articoli 30 e 34 del Trattato CEE, non sono interamente privi della facoltà di emanare, in presenza di determinati presupposti, disposizioni le quali frappongano ostacoli, diretti o indiretti, al commercio intracomunitario. A tal proposito, mi sono riferito sia all'articolo 36 dello stesso Trattato, sia alla giurisprudenza di questa Corte, la quale ha ammesso la compatibilità con il diritto comunitario delle misure restrittive nazionali «necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori» (questa formula si legge nella sentanza 20 febbraio 1979 in causa 120/78, Rewe c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Raccolta 1979, p. 649, alla quale si è poi conformata la decisione 26 giugno 1980 nella citata causa Gilli). In effetti, anche al di là delle ipotesi menzionate dall'articolo 36 del Trattato CEE, questa Corte ha riconosciuto la legittimità di norme nazionali in deroga ai divieti degli articoli 30 e 34 a condizione che tali norme perseguano «uno scopo di interesse generale atto a prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci, che costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità» (punto 14 della motivazione della citata sentenza del 20 febbraio 1979 nel caso Rewe).

Ciò posto, non si può rimproverare al Governo irlandese di aver cercato al di fuori dell'articolo 36 giustificazioni della normativa innanzi descritta, allorché ha sostenuto che essa è stata emanata al fine di assicurare la tutela del consumatore e la lealtà dei negozi commerciali. La Corte ha però il potere e il dovere di verificare se questa giustificazione abbia o no un fondamento obbiettivo, e più precisamente se le misure adottate e mantenute in vigore dal Governo irlandese fossero realmente necessarie per proteggere il consumatore e garantire uno standard di lealtà nel commercio dei prodotti di cui ci stiamo occupando.

A sostegno della propria tesi, il Governo irlandese ha affermato che gli oggetti di gioielleria aventi carattere di «souvenirs» di un determinato paese inducono il consumatore a ritenere che essi siano stati fabbricati in quello stesso paese. Allorché viceversa si tratta di oggetti prodotti all'estero e poi importati, i potenziali acquirenti dovrebbero essere informati della loro origine; in mancanza di ciò, sarebbero ingannati, nel senso che rischierebbero di comprare merci straniere con la convinzione che si tratti di merci prodotte *in loco*. Di qui la necessità — per tutelare il consumatore, da un lato, ed i produttori nazionali, dall'altro — di imporre una stampigliatura indicante l'origine straniera su tutti gli articoli di gioielleria fabbricati all'estero che pretendano essere «ricordi d'Irlanda».

A mio avviso, questo punto di vista non può essere condiviso, per varie considerazioni. Innanzitutto non è esatto affermare che la caratteristica essenziale — o almeno l'attrattiva principale — dei «souvenirs» consista nell'essere stati prodotti sul posto. Per «souvenir» s'intende, sotto il profilo meramente lessicale, un oggetto che ricorda una cosa, un luogo o un avvenimento, o a causa di ciò che

l'oggetto medesimo rappresenta (pensiamo alle riproduzioni di monumenti o di bellezze naturali), o per il luogo dove lo si è acquistato, ovvero per entrambi questi motivi. Nella specie, le disposizioni controverse riguardano un particolare tipo di «souvenirs»: gli oggetti che sono venduti generalmente ai turisti e che sono destinati a ricordare una determinata località che essi hanno avuto occasione di visitare. A me non sembra che il turista sia indotto ad acquistare uno di questi oggetti dalla convinzione che si tratti di prodotti fabbricati *in loco:* è infatti nozione di comune esperienza che gli articoli in questione spesso sono fabbricati altrove (si pensi alle numerosissime riproduzioni della Torre Eiffel o della Statua della Libertà, o anche alle innumerevoli gondole veneziane in miniatura!). La caratteristica essenziale dei «souvenirs», che attribuisce ad essi la capacità di evocare e rintracciare nella memoria i luoghi visitati, sta soprattutto nelle immagini che essi contengono e nel fatto che essi vengono acquistati *in loco.* Perciò il fatto di stabilire, per i prodotti d'importazione, l'obbligo di una stampigliatura con l'indicazione dell'origine si rivela misura non necessaria per la protezione del consumatore o la lealtà dei negozi commerciali e si risolve unicamente in una restrizione, ingiustificata, alla libertà di circolazione delle merci.

Il discorso non è lo stesso per i prodotti tipici dell'artigianato locale. Trattandosi di oggetti del genere, è esatto che l'acquirente muove dalla convinzione che essi siano stati fabbricati sul posto, ed è chiaro che chi li acquistasse senza sapere che essi in realtà provengono dall'estero sarebbe vittima di una slealtà commerciale. In questa ipotesi è perciò senza dubbio necessaria, e quindi legittima alla stregua del diritto comunitario, un'appropriata tutela del consumatore. Ma le disposizioni irlandesi controverse riguardano come abbiamo visto articoli di gioielleria in metallo, pregiato o vile, che costituiscono «ricordi dell'Irlanda», e non già prodotti tipici dell'artigianato locale. Non si giustifica quindi l'obbligo di stampigliare il luogo d'origine, o l'indicazione della provenienza dall'estero su prodotti importati aventi le suddette caratteristiche.

In ogni caso, anche per ciò che riguarda i prodotti tipici dell'artigianato locale, dubito che la tutela del consumatore e della lealtà nei rapporti commerciali non possa essere assicurata se non mediante l'indicazione dell'origine straniera. Gli stessi obbietivi potrebbero e dovrebbero essere perseguiti obbligando i fabbricanti nazionali ad apporre sui loro prodotti il marchio di origine. L'eventuale maggior costo sarebbe in questo caso compensato dalla posizione di preminenza sul mercato della quale i produttori nazionali evidentemente godono, e che si traduce nella prevedibilità di utili più elevati.

Questo punto è suscettibile di più ampi sviluppi. Anche per i «souvenirs» contemplati dalle disposizioni irlandesi che vengono qui in considerazione, sarebbe stato possibile, ed agevole, rendere edotto il consumatore della loro origine introducendo l'obbligo di apposizione del marchio di fabbrica per i prodotti nazionali. La circostanza che questa strada non sia stata seguita conferma che la scelta dello Stato irlandese è stata fatta in favore del sistema che avvantaggia più largamente i prodotti nazionali, anche sul terreno dei costi; ma proprio perciò non si può ne-

gare che si sia verificata una discriminazione di trattamento tra prodotti nazionali e prodotti di importazione con effetti restrittivi sul commercio intracomunitario. In realtà, anche a voler supporre che fosse necessario proteggere il consumatore dal rischio di acquistare «souvenirs» fabbricati all'estero, il fatto che sia stato imposto un onere sproporzionato rispetto all'obbiettivo — preferendo fissare condizioni a carico dei prodotti stranieri anzichè prescrivere il marchio di fabbrica sui prodotti nazionali — basterebbe a identificare una violazione dell'articolo 36, ultimo comma, del Trattato CEE.

4. In base alle considerazioni che ho sin qui svolto, propongo dunque alla Corte di accogliere il ricorso presentato dalla Commissione il 28 aprile 1980 nei confronti dell'Irlanda, e pertanto di dichiarare che lo Stato convenuto ha violato gli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 30 del Trattato CEE per avere mantenuto in vigore nel suo ordinamento il divieto di importare, vendere o esporre per la vendita oggetti di gioielleria fabbricati all'estero i quali non rechino l'indicazione della loro origine straniera.