

DECOSTER

SENTENZA DELLA CORTE

27 ottobre 1993 *

Nel procedimento C-69/91,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Cour d'appel di Douai (Francia), nel procedimento penale dinanzi ad essa pendente contro

Francine Decoster in Gillon,

domanda vertente sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 109, pag. 8) e della direttiva della Commissione 16 maggio 1988, 88/301/CEE, relativa alla concorrenza sui mercati dei terminali di telecomunicazioni (GU L 131, pag. 73),

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini e J. C. Moitinho de Almeida, presidenti di sezione, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: G. Tesaurò

cancelliere: J.-G. Giraud

viste le osservazioni scritte presentate:

— per l'appellante nella causa principale, dagli avv. ti S. Bailleul, del foro di Lilla, e L. Misson del foro di Liegi,

* Lingua processuale: il francese.

- per il governo della Repubblica francese, dai signori P. Pouzoulet, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, e G. de Bergues, segretario aggiunto principale presso lo stesso ministero, in qualità di agente supplente,

- per il governo della Repubblica federale di Germania, dai signori E. Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e J. Karl, Regierungsdirektor presso lo stesso ministero, in qualità di agenti,

- per il governo del Regno Unito, dalla signorina R. Caudwell, del Treasury Solicitor's Department, assistita dall'avv. E. Sharpston, barrister, in qualità di agenti,

- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor R. Wainwright, consigliere giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. H. Lehman, del foro di Parigi,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dell'appellante nella causa principale, del governo francese, del governo tedesco, del governo del Regno Unito e della Commissione, all'udienza del 22 gennaio 1992,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 giugno 1992,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con sentenza 6 febbraio 1991, pervenuta in cancelleria il 18 febbraio successivo, la Cour d'appel di Douai (Francia) ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 109, pag. 8), modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/182/CEE, (GU L 81, pag. 75; in prosieguo: la «direttiva norme tecniche»), e della direttiva della Commissione 16 maggio 1988, 88/301/CEE, relativa alla concorrenza sui mercati dei terminali di telecomunicazioni (GU L 131, pag. 73; in prosieguo: la «direttiva terminali»), al fine di valutare la compatibilità con queste del regime attuato col decreto francese 11 luglio 1985, n. 85-712, recante applicazione della legge 1° agosto 1905 e relativo alle apparecchiature atte ad essere allacciate alla rete pubblica di telecomunicazioni.

- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale a carico della signora Decoster, imputata di aver venduto, tra il maggio e l'ottobre 1989, terminali di telecomunicazioni (telocopiatici) senza aver previamente chiesto né ottenuto il certificato di omologazione prescritto dall'art. L 48 del codice delle poste e telecomunicazioni e dagli artt. 1-7 del citato decreto 11 luglio 1985, n. 85-712, soprammenzionato. Ritenendo che la messa in commercio di apparecchi terminali non omologati configurasse il reato di frode in commercio, ai sensi dell'art. 1 della legge 1° agosto 1905, il Tribunal correctionnel di Lilla ha condannato in primo grado l'imputata ad un'ammenda di 50 000 FF.

- 3 Dal fascicolo di causa risulta che in forza del soprammenzionato decreto le apparecchiature atte ad essere allacciate alla rete pubblica possono essere fabbricate per il mercato interno, importate per l'immissione in consumo, detenute per la vendita, messe in vendita ovvero distribuite a titolo gratuito od oneroso solo se conformi alle sue disposizioni e rispondenti ad un certo numero di requisiti essenziali che mirano a garantire il buon funzionamento della rete e la sicurezza degli utenti (artt. 3 e 4). Per comprovare la conformità degli apparecchi a tali requisiti, gli operatori interessati devono presentare una relazione redatta da un organo autorizzato dal ministro dell'Industria, o un'omologazione rilasciata in applicazione del codice delle poste e telecomunicazioni (in prosieguo: le «P e T»), ovvero un certificato di qualificazione rilasciato in applicazione della legge sulla protezione e nell'informa-

zione dei consumatori o un altro documento giustificativo riconosciuto equivalente con decreto del ministro per l'Industria (art. 6). L'art. 7 del decreto precisa la penalità in cui incorrono coloro che contravvengono all'obbligo di comprovare la conformità delle apparecchiature di cui trattasi.

- 4 Ai fini dell'applicazione del decreto n. 85-712, il ministro della Riconversione industriale e del Commercio estero ha emesso, il 1° novembre 1985, un parere relativo ai terminali atti ad essere allacciati alla rete di telecomunicazioni dello Stato. Nel parere si precisa, fra l'altro, in che modo gli interessati possono comprovare la conformità dei terminali. A tal proposito, vi si dispone che il Centre national d'études des télécommunications (CNET) è stato autorizzato dal ministro dell'Industria al rilascio della relazione di cui all'art. 6 del citato decreto, che l'omologazione viene rilasciata dalla direzione generale delle telecomunicazioni, a norma del codice delle P e T, per le apparecchiature conformi alle specifiche che figurano nell'elenco allegato al parere, e che la messa in opera delle altre modalità giustificative previste all'art. 6 si farà successivamente. Dalle discussioni dinanzi alla Corte non è emerso se, successivamente al parere del novembre 1985, il sistema di rilascio dei documenti diversi dall'omologazione e dalla relazione del CNET fosse stato attuato.
- 5 Dinanzi alla Cour d'appel di Douai, l'imputata ha eccepito che all'epoca dei fatti della causa principale, e ciò in violazione dell'obbligo per gli Stati membri, previsto all'art. 6 della succitata direttiva 88/301, l'autorità incaricata in Francia di formalizzare le specifiche tecniche e di accertare la conformità degli apparecchi ai requisiti prescritti non presentava alcuna autonomia rispetto all'organo che gestisce la rete pubblica di telecomunicazioni e che, d'altronde, smercia esso stesso apparecchi terminali. Essa ha asserito in secondo luogo che le specifiche tecniche che consentono di giustificare la conformità degli apparecchi al decreto soprammenzionato non avevano costituito oggetto della notifica prevista dalle citate direttive 83/189 e 88/301 e che queste ultime non potevano esserle opposte.

- 6 Tenuto conto di quanto dedotto dall'imputata, la Cour d'appel di Douai ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se la direttiva 28 marzo 1983, 83/189/CEE, cui non ha fatto seguito nel termine di dodici mesi un provvedimento nazionale di attuazione, abbia efficacia diretta nel diritto francese.
 - 2) Se la direttiva 16 maggio 1988, 88/301/CEE, cui non ha fatto seguito entro il 1° luglio 1989 un provvedimento nazionale di attuazione, abbia efficacia diretta nel diritto francese.
 - 3) Se gli effetti combinati di queste due direttive impongano quindi di escludere l'applicazione del decreto del 1985».
- 7 Per una più ampia illustrazione degli antefatti e del contesto normativo della causa principale, dello svolgimento del procedimento nonché delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla direttiva 88/301/CEE

- 8 Con la seconda questione, che va esaminata in primo luogo, unitamente alla terza questione, il giudice nazionale cerca in sostanza di accertare se l'art. 6 della direttiva 88/301 osti ad una normativa nazionale, come quella considerata nella fattispecie in esame nella causa principale, che vieta, a pena di sanzioni, agli operatori economici di fabbricare, di importare, di detenere per la vendita, di vendere o distribuire apparecchi terminali senza comprovare, attraverso la presentazione di un'omologazione o di qualsiasi altro documento considerato equivalente, la conformità di detti apparecchi a talune esigenze essenziali inerenti in particolare alla sicurezza degli utenti ed al buon funzionamento della rete, qualora non sia garantita l'indipendenza, rispetto a qualsiasi operatore che offra beni e/o servizi nel set-

tore delle telecomunicazioni, dell'organo che rilascia l'omologazione o qualsiasi altro documento equivalente o formula le specifiche tecniche a cui devono essere conformi tali apparecchi.

- 9 L'art. 6 della direttiva 88/301 dispone: «gli Stati membri provvedono affinché a decorrere dal 1° luglio 1989 la formulazione delle specifiche (...) e il controllo della loro applicazione, nonché l'omologazione siano svolti da un ente indipendente dalle imprese pubbliche e private che offrono beni e/o servizi nel settore delle telecomunicazioni».
- 10 Dagli atti del fascicolo risulta che in forza del decreto 28 gennaio 1986, n. 86-129 (artt. 13-15), la direzione generale delle telecomunicazioni del ministero delle P e T era incaricata dell'esercizio della rete pubblica di telecomunicazioni, dell'attuazione della politica commerciale delle telecomunicazioni, della formulazione delle specifiche tecniche, del controllo della loro applicazione e dell'omologazione degli apparecchi terminali. Dinanzi alla Corte, il governo francese ha precisato che il Centre national d'études des télécommunications (CNET), la cui relazione era considerata equivalente all'omologazione, faceva parte della direzione generale delle telecomunicazioni, in quanto centro di ricerca.
- 11 Con decreto 19 maggio 1989, n. 89-327, che modifica il decreto n. 86-129, la formulazione delle specifiche tecniche, il controllo della loro applicazione e l'omologazione degli apparecchi terminali sono stati trasferiti alla nuova direzione della regolamentazione generale dello stesso ministero.
- 12 Risulta quindi dalla normativa controversa che, durante il periodo considerato nella fattispecie in esame nella causa principale, diverse direzioni del ministero francese delle P e T erano incaricate nel contempo dell'esercizio della rete pubblica di telecomunicazioni, dell'attuazione della politica commerciale delle telecomunicazioni, della formulazione delle specifiche tecniche, del controllo della loro applicazione e dell'omologazione degli apparecchi terminali.

- 13 Di conseguenza, occorre accertare, alla luce dell'art. 6 della direttiva, in primo luogo, se l'amministrazione francese delle P e T possa considerarsi un'impresa pubblica ai sensi del diritto comunitario e, in secondo luogo, se sia stato osservato il criterio dell'indipendenza dell'ente incaricato della formulazione delle specifiche, dei controlli e dell'omologazione.
- 14 In ordine alla nozione di impresa, l'art. 1, secondo trattino, della direttiva precisa che questa riguarda «gli enti pubblici o privati ai quali lo Stato concede diritti speciali o esclusivi di importazione, di commercializzazione, di allacciamento, di installazione e/o di manutenzione di apparecchi terminali di telecomunicazione».
- 15 Va osservato, in proposito, che il fatto che, come nella fattispecie in esame nella causa principale, l'esercizio della rete pubblica di telecomunicazioni e la vendita degli apparecchi terminali siano affidati ad enti che fanno parte integrante della pubblica amministrazione non può sottrarre a questi ultimi la qualifica di impresa pubblica. Infatti, come la Corte ha affermato nel contesto della direttiva della Commissione 25 giugno 1980, 80/723/CEE, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche (GU L 195, pag. 35), un organo che svolge attività economiche di natura industriale o commerciale non deve necessariamente possedere una personalità giuridica distinta dallo Stato per essere considerato impresa pubblica. In caso contrario, verrebbe pregiudicata l'efficacia delle disposizioni della direttiva di cui trattasi nonché l'uniformità della sua applicazione in tutti gli Stati membri (v. sentenza 16 giugno 1987, causa 118/85, Commissione contro Italia, Racc. pag. 2599, punto 13 della motivazione).
- 16 Per quanto riguarda il requisito dell'indipendenza dell'ente incaricato della formulazione delle specifiche, del controllo della loro applicazione nonché dell'omologazione, è sufficiente constatare che le diverse direzioni di una stessa amministrazione non possono essere considerate indipendenti l'una dall'altra, ai sensi dell'art. 6 della direttiva.

- 17 Va infine rilevato che i fatti della presente causa si sono svolti tra il maggio e l'ottobre 1989, cioè durante il periodo nel corso del quale è scaduto il termine previsto dall'art. 6 della direttiva 88/301. Per il periodo anteriore al 1° luglio 1989, la questione sollevata deve considerarsi nel senso che comprende pure gli artt. 3, lett. f), 86 e 90 del Trattato (v. sentenza 13 dicembre 1991, causa C-18/88, GB-Inno-BM, Racc. pag. I-5941, punto 14 della motivazione).
- 18 La signora Decoster ritiene che il cumulo della funzione di messa in commercio degli apparecchi terminali con quella dell'omologazione degli apparecchi messi in commercio dai suoi concorrenti possa creare, in seno al ministero delle P e T un conflitto di interessi, giacché il ministero sarà in grado di attuare una politica anti-concorrenziale a detrimento dei suoi concorrenti.
- 19 Nella sentenza 19 marzo 1991, detta «Terminali», nella causa C-202/88, Francia/Commissione (Racc. pag. I-1223, punto 51 della motivazione), la Commissione ha ammesso che un sistema di concorrenza non alterata come quello prefigurato dal Trattato può garantirsi solo se venga assicurata l'uguaglianza delle opportunità tra i vari operatori economici. La Corte ne ha concluso che il mantenimento di una concorrenza effettiva e la garanzia di trasparenza richiedono che la formulazione delle specifiche tecniche, il controllo della loro applicazione e l'omologazione vengano effettuati da un ente indipendente dalle imprese pubbliche o private che offrono beni o servizi concorrenti nel settore delle telecomunicazioni.
- 20 Nella sentenza GB-Inno-BM (già citata, punto 28 della motivazione), la Corte ha affermato che gli artt. 3, lett. f), 90 e 86 del Trattato ostano a che uno Stato membro attribuisca alla società che gestisce la rete pubblica di telecomunicazioni il potere di emanare norme relative agli apparecchi telefonici e di verificarne l'osservanza da parte degli operatori economici qualora essa sia concorrente di questi ultimi sul mercato di detti apparecchi.
- 21 A differenza della situazione che ha dato luogo alla succitata sentenza GB-Inno-BM, nella quale le soprammenzionate funzioni venivano esercitate dalla RTT, ente

belga di interesse pubblico, queste stesse funzioni sono state esercitate, nella presente controversia, dal ministero francese delle P e T. Tuttavia, come risulta dai punti 14 e 15 di tale sentenza, è indifferente stabilire se il cumulo di tali funzioni esista a livello di un organo giuridicamente distinto dallo Stato o da un ministero.

- 22 Di conseguenza, si deve rispondere al giudice nazionale che gli artt. 3, lett. f), 86 e 90 del Trattato e l'art. 6 della direttiva 88/301, ostano ad una normativa nazionale che vieti agli operatori economici, comminando sanzioni, di produrre, di importare, di detenere per la vendita, di vendere o distribuire apparecchi terminali senza comprovare, attraverso la presentazione di un'omologazione o di qualsiasi altro documento equipollente, la conformità di tali apparecchi a determinati requisiti essenziali inerenti in particolare alla sicurezza degli utenti ed al buon funzionamento della rete, qualora non sia garantita l'indipendenza, rispetto a qualsiasi operatore che offra beni e/o servizi nel settore delle telecomunicazioni, dell'ente che rilascia l'omologazione o qualsiasi altro documento equipollente e formula le specifiche tecniche alle quali i detti apparecchi devono essere conformi.

Sulla direttiva 83/189/CEE

- 23 Tenuto conto della risposta di cui sopra, non occorre statuire sulle questioni relative alla direttiva 83/189.

Sulle spese

- 24 Le spese sostenute dai governi della Repubblica francese, della Repubblica federale di Germania e del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dalla Cour d'appel di Douai, con sentenza 6 febbraio 1992, dichiara:

Gli artt. 3, lett. f), 86 e 90 del Trattato e l'art. 6 della direttiva della Commissione 16 maggio 1988, 88/301/CEE, relativa alla concorrenza sui mercati dei terminali di telecomunicazioni, ostano ad una normativa nazionale che vieti agli operatori economici, comminando sanzioni, di produrre, di importare, di detenere per la vendita, di vendere o distribuire apparecchi terminali senza comprovare, attraverso la presentazione di un'omologazione o di qualsiasi altro documento equipollente, la conformità di tali apparecchi a determinati requisiti essenziali inerenti in particolare alla sicurezza degli utenti ed al buon funzionamento della rete, qualora non sia garantita l'indipendenza, rispetto a qualsiasi operatore che offra beni e/o servizi nel settore delle telecomunicazioni, dell'ente che rilascia l'omologazione o qualsiasi altro documento equipollente e formula le specifiche tecniche alle quali i detti apparecchi devono essere conformi.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Joliet	
Schockweiler	Rodríguez Iglesias	Grévisse	Zuleeg	Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 ottobre 1993.

Il cancelliere

Il presidente

J.-G. Giraud

O. Due