SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

6 luglio 2006 *

Nella causa C-53/05,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, presentato il 9 febbraio 2005,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. P. Andrade e W. Wils, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica portoghese, rappresentata dai sigg. L. Fernandes e N. Gonçalves, in qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: il portoghese.

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas, presidente di sezione, dai sigg. J. Malenovský (relatore), J.-P. Puissochet, A. Borg Barthet e A.Ó Caoimh, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 aprile 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il ricorso in oggetto la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica portoghese, avendo esonerato tutte le categorie di istituzioni di prestito pubblico dall'obbligo di remunerazione dovuta agli autori per il prestito pubblico, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 1 e 5 della direttiva del Consiglio 19 novembre 1992, 92/100/CEE, concernente il diritto di noleggio, il diritto di prestito e taluni diritti connessi al diritto di autore in materia di proprietà intellettuale (GU L 346, pag. 61; in prosieguo: la «direttiva»).

Contesto normativo

La normativa comunitaria

2 Il settimo 'considerando' della direttiva è formulato come segue:

«Considerando che le opere creative e artistiche degli autori e degli artisti interpreti o esecutori richiedono la percezione di un reddito adeguato quale base per l'ulteriore attività creativa ed artistica e che gli investimenti occorrenti, segnatamente quelli richiesti per la produzione di fonogrammi e pellicole, sono particolarmente rischiosi ed elevati; che per garantire livelli di reddito adeguati e per recuperare l'investimento l'unico mezzo efficace è un'adeguata tutela giuridica dei titolari dei diritti».

3 L'art. 1 della direttiva così recita:

«1. Nell'osservanza delle disposizioni del presente capo, gli Stati membri riconoscono, fatto salvo l'articolo 5, il diritto di autorizzare o proibire il noleggio ed il prestito degli originali e delle copie di opere protette dal diritto d'autore e di altre realizzazioni indicate all'articolo 2, paragrafo 1.

2. Ai sensi della presente direttiva, per "noleggio" si intende la cessione in uso per un periodo limitato di tempo ai fini di un beneficio economico o commerciale diretto o indiretto.

3. Ai sensi della presente direttiva, per "prestito" si intende la cessione in uso, per un periodo limitato di tempo ma non ai fini di un beneficio economico o commerciale diretto o indiretto, quando il prestito viene effettuato da istituzioni aperte al pubblico.

4. I diritti di cui al paragrafo 1 non si esauriscono con la vendita o la distribuzione, in qualsiasi forma, di originali o copie di opere tutelate dal diritto d'autore o di altre realizzazioni di cui all'articolo 2, paragrafo 1».

4 L'art. 5, nn. 1-3, della direttiva prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri possono derogare al diritto esclusivo previsto all'articolo 1 per il prestito da parte di istituzioni pubbliche, a condizione che almeno gli autori ricevano una remunerazione per tale prestito. Gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire tale remunerazione tenendo conto dei loro obiettivi di promozione culturale.

2. Qualora gli Stati membri non applichino il diritto esclusivo di prestito di cui all'articolo 1 per quanto riguarda i fonogrammi, le pellicole ed i programmi per elaboratore, essi introducono, almeno per quanto riguarda gli autori, una remunerazione.

3. Gli Stati membri possono esonerare alcune categorie di istituzioni dal pagamento della remunerazione di cui ai paragrafi 1 e 2».

La normativa nazionale

5 La direttiva è stata recepita nell'ordinamento giuridico portoghese con il decreto legge 27 novembre 1997, n. 332 (*Diário da República* I, serie A, n. 275, del 27 novembre 1997, pag. 6393; in prosieguo: il «decreto legge»). Nel suo preambolo, tale decreto legge precisa:

«Il presente decreto legge crea un diritto di prestito pubblico delle opere protette dal diritto d'autore, ma la sua entrata in vigore nell'ordinamento giuridico portoghese avviene nei limiti imposti dalla normativa comunitaria e nel rispetto della specificità culturale e del livello di sviluppo del paese nonché delle misure e degli orientamenti in materia di politica culturale che ne risultano».

6 Ai sensi dell'art. 6 del decreto legge:

«L'autore ha diritto ad una remunerazione per il prestito pubblico dell'originale o di copie della sua opera.

2. Il proprietario dell'esercizio che mette a disposizione del pubblico l'originale o le copie dell'opera è responsabile del pagamento della remunerazione (...)

3. Il presente articolo non si applica alle biblioteche pubbliche, scolastiche o universitarie, ai musei, agli archivi pubblici, alle fondazioni pubbliche e alle istituzioni private che non perseguono fini di lucro».

Procedimento precontenzioso

7 Il 19 dicembre 2003 la Commissione, conformemente alla procedura di cui all'art. 226, primo comma, CE, inviava alla Repubblica portoghese una lettera di diffida ingiungendo a quest'ultima di dare attuazione alle disposizioni della direttiva.

8 Il 9 luglio 2004, dopo aver acquisito conoscenza della risposta della Repubblica portoghese alla detta lettera, la Commissione emetteva un parere motivato invitando questo Stato membro ad adottare le misure necessarie per conformarsi a tale parere nel termine di due mesi a decorrere dalla sua notifica.

9 Nel detto parere motivato la Commissione considerava, riferendosi al decreto legge, che la Repubblica portoghese non aveva adottato le misure necessarie per assicurare l'attuazione degli artt. 1 e 5 della direttiva.

10 Poiché la Repubblica portoghese non rispondeva al detto parere motivato, la Commissione decideva di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

11 Secondo la Commissione, l'art. 6, n. 3, del decreto legge esonera dall'obbligo di pagamento del diritto di prestito pubblico tutti i servizi dell'amministrazione

centrale dello Stato, tutti gli enti dell'amministrazione statale indiretta, quali gli enti pubblici e le associazioni pubbliche, e tutti i servizi e gli enti amministrativi periferici e locali. A tale elenco si devono aggiungere tutte le persone giuridiche di diritto privato che svolgono funzioni di natura pubblica, quali gli enti morali con funzioni amministrative di pubblica utilità e persino le scuole e le università private, nonché in generale tutte le istituzioni private che non perseguono scopi di lucro. Si tratterebbe, in fin dei conti, di esonerare dal detto obbligo di pagamento tutte le istituzioni di prestito pubblico.

12 Orbene, l'art. 5, n. 3, della direttiva stabilisce che gli Stati membri possono esonerare non tutte le categorie di istituzioni, come prevede il decreto legge, ma soltanto alcune di esse. La Repubblica portoghese avrebbe pertanto superato i limiti imposti dalla direttiva e questo decreto legge impedirebbe puramente e semplicemente il raggiungimento dello scopo perseguito da quest'ultima, che è quello di garantire che il lavoro creativo e artistico venga adeguatamente remunerato.

13 La Commissione rileva peraltro la stretta affinità esistente tra il prestito di opere da parte di servizi o enti pubblici e il noleggio di opere da parte dei commercianti. In entrambi i casi si tratterebbe di sfruttamento di opere protette. La differente tutela giuridica di cui godono le opere protette negli Stati membri inciderebbe sul funzionamento del mercato interno e creerebbe distorsioni della concorrenza. Il prestito di opere, di libri, di fonogrammi e di videogrammi rappresenterebbe un volume di attività considerevole. Orbene, le persone che utilizzano tali opere e oggetti non li acquisterebbero e ciò comporterebbe una perdita di guadagno per gli autori e i creatori.

14 La Commissione aggiunge che, per poter mettere gratuitamente le opere culturali a disposizione dei loro cittadini, gli Stati membri sono tenuti a remunerare tutti coloro

che contribuiscono al funzionamento delle biblioteche, vale a dire non solo il personale, ma soprattutto gli autori di tali opere. La remunerazione di questi ultimi corrisponderebbe all'interesse comune della Comunità.

15 In sua difesa la Repubblica portoghese rileva che l'art. 5 della direttiva, più in particolare il n. 3 di quest'ultima, costituisce un «testo di compromesso», impreciso, difficilmente interpretabile e contestabile per significato e portata. La redazione della detta disposizione sarebbe stata inoltre volutamente generica e flessibile al fine di tener conto degli specifici livelli di sviluppo culturale dei diversi Stati membri. Inoltre, la direttiva non fornisce alcuna indicazione sul significato del detto articolo.

16 La Repubblica portoghese ritiene peraltro che l'attuazione della direttiva pone direttamente il problema della scelta delle «categorie di istituzioni» e, indirettamente, la questione se le persone che sono i destinatari indiretti della direttiva possano o no, e in quale misura, beneficiare in modo più o meno analogo delle disposizioni di tale direttiva che consentono agli Stati membri di prevedere esenzioni dal pagamento della remunerazione prevista nell'art. 5, n. 1, della direttiva in materia di prestito pubblico. Tale questione rinvierebbe a quella del rapporto contraddittorio tra il n. 3 dello stesso articolo e i principi di parità di trattamento, di imparzialità, di solidarietà e di coesione sociale. Orbene, l'esonero di alcune «categorie di istituzioni» dal pagamento del diritto di prestito pubblico avrebbe la conseguenza che i cittadini portoghesi non avrebbero accesso alle opere intellettuali e non ne godrebbero alle stesse condizioni. Inoltre, i titolari di diritti dovrebbero in linea di principio aver ottenuto remunerazioni adeguate nell'ambito dell'esercizio dei loro diritti di riproduzione e di distribuzione.

17 Inoltre la Repubblica portoghese sostiene che le attività di prestito pubblico hanno carattere residuale, in quanto il mercato interessato è limitato al territorio nazionale ed ha scarsa importanza sul piano economico, cosicché il mercato interno non potrebbe subire un pregiudizio per tale situazione. Sarebbe quindi possibile concludere che gli obiettivi di sviluppo culturale sono più importanti degli inconvenienti per il mercato interno. Per tale ragione l'eliminazione di questi ultimi sarebbe contraria al principio di proporzionalità.

18 Infine il detto Stato membro rileva che, tenuto conto delle specificità culturali e dei diversi livelli di sviluppo degli Stati membri, l'adozione di un nuovo regime di prestito pubblico e il suo recepimento negli ordinamenti giuridici nazionali devono, in forza del principio di sussidiarietà, rimanere di competenza dei detti Stati.

Giudizio della Corte

19 In via preliminare, la controversia tra la Commissione e la Repubblica portoghese ha quale unico oggetto la questione relativa alla portata che si deve attribuire alle disposizioni dell'art. 5, n. 3, della direttiva, secondo le quali gli Stati membri possono esonerare «alcune categorie di istituzioni» dal pagamento della remunerazione di cui al n. 1 dello stesso articolo.

20 Secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto comunitario si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma

anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in particolare, sentenze 18 maggio 2000, causa C-301/98, KVS International, Racc. pag. I-3583, punto 21, e 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione, Racc. pag. I-6857, punto 50).

21 Con riferimento anzitutto al testo dell'art. 5, n. 3, della direttiva, si deve constatare che quest'ultimo si riferisce ad «alcune categorie di istituzioni». Ne risulta quindi chiaramente che il legislatore non ha inteso consentire agli Stati membri di esonerare tutte le categorie di istituzioni dal pagamento della remunerazione prevista al n. 1 del detto articolo.

22 In seguito, ai sensi del suo art. 5, n. 3, la direttiva permette agli Stati membri di derogare, relativamente al prestito pubblico, all'obbligo generale di remunerazione degli autori previsto al n. 1 dello stesso articolo. Orbene, secondo una giurisprudenza costante, le disposizioni di una direttiva che costituiscono deroghe a un principio generale sancito dalla stessa direttiva devono essere interpretate restrittivamente (sentenza 29 aprile 2004, causa C-476/01, Kapper, Racc. pag. I-5205, punto 72).

23 Inoltre lo stesso art. 5, n. 3, non può essere interpretato nel senso che esso permetterebbe una deroga totale al detto obbligo di remunerazione, in quanto una siffatta interpretazione avrebbe il risultato di svuotare di contenuto il n. 1 del detto articolo, privandolo così di qualsiasi efficacia pratica.

24 Infine, con riferimento allo scopo principale della direttiva, quale risulta più precisamente dal suo settimo 'considerando', quest'ultima intende garantire un

reddito adeguato agli autori, agli artisti interpreti o agli esecutori e recuperare gli investimenti estremamente elevati e rischiosi che la produzione di fonogrammi e pellicole in particolare esige (sentenza 28 aprile 1998, causa C-200/96, Metronome Musik, Racc. pag. I-1953, punto 22).

25 Ne risulta che il fatto di esonerare tutte le categorie di istituzioni che effettuano tali prestiti dall'obbligo previsto nell'art. 5, n. 1, della direttiva priverebbe gli autori di una remunerazione che potrebbe ammortizzare i loro investimenti, con evidenti ripercussioni altresì sull'attività di creazione di nuove opere (v. sentenza Metronome Musik, cit., punto 24). Pertanto, un recepimento della direttiva che si risolvesse in un siffatto esonero di tutte le categorie di istituzioni sarebbe direttamente contrario allo scopo di tale direttiva.

26 La Repubblica portoghese non contesta in realtà che il recepimento della direttiva, quale risulta dal decreto legge, porti all'esonero di tutte le categorie di istituzioni elencate al punto 11 della presente sentenza.

27 Pertanto è possibile asserire che la normativa portoghese comporta l'esonero dall'obbligo di pagamento della remunerazione prevista nell'art. 5, n. 1, della direttiva per tutte le categorie di istituzioni di prestito pubblico.

28 Per giustificare una siffatta misura il detto Stato membro espone diversi argomenti, tuttavia nessuno di essi può essere considerato rilevante.

29 In primo luogo, la Repubblica portoghese rileva che il mercato del prestito pubblico è essenzialmente nazionale ed economicamente insignificante. Ne conseguirebbe che il normale funzionamento del mercato interno non potrebbe essere pregiudicato da tale situazione e che, in virtù del principio di sussidiarietà, l'attività di prestito pubblico dovrebbe rimanere di competenza degli Stati membri.

30 Tuttavia, supponendo che il detto Stato membro abbia in tal modo inteso contestare la validità della direttiva, si deve ricordare che esso non può contestare, al di là del termine previsto dall'art. 230, la legittimità di un atto adottato dal legislatore comunitario che è divenuto definitivo nei suoi confronti. Infatti, per giurisprudenza consolidata, uno Stato membro non può utilmente eccepire l'illegittimità di una direttiva o di una decisione di cui sia destinatario come argomento difensivo contro un ricorso per inadempimento basato sulla mancata esecuzione di tale decisione o sull'inosservanza di tale direttiva (v., in particolare, sentenze 27 ottobre 1992, causa C-74/91, Commissione/Germania, Racc. pag. I-5437, punto 10; 25 aprile 2002, causa C-154/00, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-3879, punto 28, e 29 aprile 2004, causa C-194/01, Commissione/Austria, Racc. pag. I-4579, punto 41).

31 In ogni caso la Corte ha già dichiarato che, al pari degli altri diritti di proprietà industriale e commerciale, i diritti esclusivi conferiti dalla proprietà letteraria e artistica sono tali da incidere sia sugli scambi di beni e di servizi sia sui rapporti di concorrenza nella Comunità. Per tale motivo tali diritti, benché disciplinati dalle leggi nazionali, sono soggetti alle prescrizioni del Trattato CE e rientrano pertanto nel campo di applicazione di quest'ultimo (sentenza 20 ottobre 1993, cause riunite C-92/92 e C-326/92, Phil Collins e a., Racc. pag. I-5145, punto 22).

32 Quindi, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica portoghese, la differenza di protezione legale di cui beneficiano le opere culturali protette negli Stati membri relativamente al prestito pubblico è tale da arrecare pregiudizio al normale

funzionamento del mercato interno della Comunità e da creare distorsioni della concorrenza.

33 In secondo luogo, il detto Stato membro rileva che i titolari di diritti d'autore hanno, in linea di principio, già ottenuto una remunerazione connessa ai diritti di riproduzione e distribuzione delle loro opere.

34 Tuttavia, gli atti di sfruttamento dell'opera protetta, quali il prestito pubblico, hanno natura differente dalla vendita o da qualsiasi altro atto lecito di distribuzione. Infatti il diritto di prestito rimane nel novero delle prerogative dell'autore a prescindere dalla vendita del supporto materiale che contiene l'opera. Inoltre, il diritto di prestito non si esaurisce con la vendita o con qualsiasi altro atto di diffusione, mentre il diritto di distribuzione lo sarà solo nel caso di prima vendita nella Comunità da parte del titolare del diritto o con il suo consenso (v., in tal senso, sentenza Metronome Musik, cit., punti 18 e 19).

35 In terzo luogo, la Repubblica portoghese rileva che l'art. 5, n. 3, della direttiva è redatto in forma generica e flessibile per tener conto dello sviluppo culturale di ogni Stato membro e che l'espressione «alcune categorie di istituzioni» richiede un'interpretazione «a geometria variabile».

36 Tuttavia l'art. 5, n. 3, della direttiva non può, come è stato indicato al punto 22 della presente sentenza, essere interpretato nel senso che esso consente una deroga totale all'obbligo di remunerazione stabilito nel n. 1 dello stesso articolo.

37 In quarto luogo, la Repubblica portoghese sostiene che l'art. 5, n. 3, della direttiva è in contrasto con i principi di parità di trattamento, di imparzialità, di solidarietà e di coesione sociale. Infatti, esonerare soltanto alcune «categorie di istituzioni» dal detto obbligo di remunerazione significherebbe consentire che i cittadini portoghesi non abbiano accesso alle opere intellettuali e non possano goderne alle stesse condizioni.

38 Al riguardo, l'esenzione di alcune istituzioni di prestito pubblico, prevista nell'art. 5, n. 3, della direttiva, dall'obbligo di pagamento della remunerazione menzionata nel n. 1 di questo articolo consente agli Stati membri, lasciando loro la scelta di determinare quali siano le istituzioni cui si applica la detta deroga, di conservare un margine di discrezionalità nel determinare quali siano, tra le fasce di pubblico interessato, quelle per le quali una siffatta esenzione sarebbe più idonea a favorire l'accesso alle opere intellettuali, nel rispetto dei diritti fondamentali e, in particolare, del diritto a non subire discriminazioni.

39 Peraltro, qualora in una direttiva manchino criteri comunitari sufficientemente precisi per definire gli obblighi da essa derivanti, spetta agli Stati membri determinare, nell'ambito del loro territorio, i criteri più pertinenti per assicurare, entro i limiti imposti dal diritto comunitario e in particolare dalla direttiva interessata, l'osservanza di quest'ultima (v., in tal senso, sentenze 6 febbraio 2003, causa C-245/00, SENA, Racc. pag. I-1251, punto 34, e 16 ottobre 2003, causa C-433/02, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-12191, punto 19).

40 Al riguardo è già stato dichiarato che l'art. 5, n. 3, della direttiva autorizza, ma non obbliga, uno Stato membro a prevedere un'esenzione per alcune categorie di istituzioni. Quindi, se la situazione esistente in tale Stato membro non consente di

determinare i criteri pertinenti per distinguere efficacemente tra categorie di istituzioni, occorre imporre a tutte le istituzioni interessate l'obbligo di pagare la remunerazione prevista nel n. 1 del detto articolo (sentenza Commissione/Belgio, cit., punto 20).

41 Pertanto il ricorso proposto dalla Commissione dev'essere accolto.

42 Di conseguenza, si deve constatare che la Repubblica portoghese, avendo esonerato tutte le categorie di istituzioni di prestito pubblico dall'obbligo di remunerazione dovuta agli autori per il prestito pubblico, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 1 e 5 della direttiva.

Sulle spese

43 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica portoghese, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica portoghese, avendo esonerato tutte le categorie di istituzioni di prestito pubblico dall'obbligo di remunerazione dovuta agli autori per il prestito pubblico, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 1 e 5 della direttiva del Consiglio 19 novembre 1992, 92/100/CEE, concernente il diritto di noleggio, il diritto di prestito e taluni diritti connessi al diritto di autore in materia di proprietà intellettuale.**

2) **La Repubblica portoghese è condannata alle spese.**

Firme