CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 12 settembre 1996 *

A — Introduzione

1. Nel presente ricorso per inadempimento la Commissione contesta al Granducato di Lussemburgo una violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva del Consiglio 29 aprile 1991, 91/263/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle apparecchiature terminali di telecomunicazione, incluso il reciproco riconoscimento della loro conformità [1]. Secondo la Commissione, il Granducato di Lussemburgo non ha adottato entro il termine stabilito le norme legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a dare attuazione alla direttiva o, quantomeno, non le ha comunicate alla Commissione stessa.

2. L'art. 17 della direttiva fa obbligo gli Stati membri di prendere le misure necessarie per conformarsi ad essa entro il 6 novembre 1992 e di informarne immediatamente la Commissione.

3. Non avendo la Commissione ricevuto alcuna comunicazione e non essendosi il Granducato di Lussemburgo conformato al parere motivato emesso ai sensi dell'art. 169, essa ha conseguentemente proposto un ricorso alla Corte, concludendo nei seguenti termini:

— dichiarare che, astenendosi dall'adottare le norme legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 29 aprile 1991, 91/263/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle apparecchiature terminali di telecomunicazione, incluso il reciproco riconoscimento della loro conformità, il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza dell'art. 189, terzo comma, del Trattato CE, nonché dell'art. 17 della direttiva 91/263/CEE;

— in subordine, dichiarare che, omettendo di informare immediatamente la Commissione dell'adozione di tali provvedimenti, il Granducato di Lussemburgo ha in ogni caso violato gli obblighi impostigli da queste stesse disposizioni;

— condannare il Granducato di Lussemburgo alle spese.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU L 128, pag. 1.

4. Nel controricorso il Granducato di Lussemburgo ribatte che esiste già un progetto di legge inteso a dare attuazione alla direttiva in parola nonché a quella emanata come sua integrazione. Gli obiettivi della direttiva 91/263 sarebbero tuttavia già allo stato attuale conseguiti nel Granducato di Lussemburgo, da un lato, a seguito dell'adozione di corrispondenti norme legislative già nel 1988 e nell'agosto 1992 e, dall'altro, in considerazione della politica assai liberale che verrebbe perseguita nel settore delle apparecchiature terminali.

5. Per tali motivi, il Granducato di Lussemburgo conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso,

— condannare la ricorrente alle spese.

6. La Commissione ha replicato all'argomentazione svolta dal Granducato di Lussemburgo nel controricorso solo nel corso della trattazione orale, durante la quale essa ha precisato che, a suo giudizio, né le norme legislative menzionate dal Granducato di Lussemburgo né la prassi liberale seguita da quest'ultimo erano idonee a soddisfare le prescrizioni della direttiva 91/263.

B — Presa di posizione

7. La violazione del Trattato asserita dalla Commissione viene contestata dal Granducato di Lussemburgo. A parere di quest'ultimo, la direttiva è già applicabile nel Lussemburgo, anche senza espressa trasposizione, più precisamente in quanto lo scopo da essa perseguito verrebbe già raggiunto.

8. Uno degli obiettivi della direttiva 91/263 consiste nel reciproco riconoscimento della conformità delle apparecchiature terminali di telecomunicazione. Secondo il Granducato di Lussemburgo, tale reciproco riconoscimento viene già disciplinato da una legge del 1988. Si tratta della legge che ha dato attuazione nell'ordinamento interno lussemburghese alla direttiva del Consiglio 24 luglio 1986, 86/361/CEE, concernente la prima fase del reciproco riconoscimento dell'omologazione delle apparecchiature terminali di telecomunicazioni [2]. Nell'ambito di questa attuazione, è stato recepito l'intero contenuto della direttiva.

9. Come ha correttamente rilevato la Commissione nel corso della trattazione orale, l'attuazione data alla direttiva 86/361 non è sufficiente a soddisfare le prescrizioni della direttiva 91/263, perseguendo quest'ultima obiettivi di portata ben più vasta.

2 — GU L 217, pag. 21.

10. La direttiva 86/361 aveva, ai termini del suo art. 1, lo scopo di attuare il reciproco riconoscimento dei risultati delle prove di conformità a specificazioni comuni di conformità delle apparecchiature terminali di telecomunicazioni prodotte in serie. Come si evince dai 'considerando' di questa direttiva, il reciproco riconoscimento delle omologazioni delle apparecchiature terminali di telecomunicazioni costituisce un importante obiettivo per l'instaurazione di un mercato aperto e unificato di tali apparecchiature. Tuttavia, considerata l'esistenza di situazioni diverse all'interno dei singoli Stati membri, tale obiettivo può essere conseguito solo per fasi successive [3].

11. Il settimo 'considerando' indica il reciproco riconoscimento delle prove di conformità sulle apparecchiature terminali di telecomunicazioni prodotte in serie come prima fase di tale processo. Al riguardo, occorre basarsi sulla definizione di specificazioni tecniche comuni fondate su norme e specificazioni internazionali e sull'armonizzazione delle prescrizioni tecniche generali [4]. In altre parole, questa prima fase ha ad oggetto l'armonizzazione di norme. Si tratta di repertoriare i laboratori di prova e le autorità competenti nei vari Stati membri al rilascio di omologazioni. Compito dei laboratori di prova è quello di accertare la conformità degli apparecchi alle norme ed eventualmente di rilasciare un certificato di conformità contenente tutti i dati relativi alle misure. Lo scopo della direttiva 86/361 è pertanto il reciproco riconoscimento dei risultati di queste prove nei vari Stati membri, onde evitare che esse debbano essere ripetute per l'omologazione in altri Stati membri [5].

12. Come ha giustamente osservato la Commissione, questa direttiva mantiene ferma la necessità di procedere ad un'omologazione in ciascuno Stato membro. Per contro, la direttiva 91/263 dispone il pieno riconoscimento delle omologazioni di apparecchiature terminali conformi alle prescrizioni dettate dalla direttiva. In altri termini, verrebbe riconosciuto non solo il risultato della prova, ma altresì l'omologazione rilasciata in un altro Stato membro. Sarebbe pertanto lecito ritenere che il processo di reciproco riconoscimento avviato con la direttiva 86/361 trovi il suo coronamento con la direttiva 91/263.

13. Del resto, la direttiva 86/361 già prevedeva una seconda fase nel corso della quale doveva essere creato un mercato aperto ed unificato dei terminali di telecomunicazioni [6]. Conformemente a questo presupposto, l'art. 5 della direttiva 91/263 vieta agli Stati membri di ostacolare l'immissione sul mercato, la libera circolazione e l'uso nel loro territorio delle apparecchiature terminali che soddisfano le prescrizioni della direttiva. Ciò in quanto si presume che questi terminali, poiché conformi alle norme nazionali che hanno dato attuazione alle pertinenti norme armonizzate, rispondano ai requisiti essenziali prescritti in tema di sicurezza degli utenti e dei lavoratori degli esercenti di reti

3 — Quinto e sesto 'considerando' della direttiva 86/361.

4 — Ottavo 'considerando' della direttiva 86/361.

5 — Art. 6, n. 2, della direttiva 86/361.

6 — Decimo 'considerando' e art. 9 della direttiva 86/361.

pubbliche di telecomunicazioni [art. 4, lett. a) e b), della direttiva]. Il reciproco riconoscimento della conformità per quanto riguarda i suddetti requisiti viene disciplinato dall'art. 6, n. 1, al quale anche la Commissione fa rinvio [la trasposizione in norme tecniche comuni dei requisiti di cui all'art. 4, lett. da c) a g), è prevista all'art. 6, n. 2].

14. Una disciplina corrispondente non si rinveniva nella direttiva 86/361, la quale prevedeva solo l'armonizzazione di talune norme e il reciproco riconoscimento dei risultati delle prove di conformità degli apparecchi a specificazioni comuni. In ciascuno Stato membro seguitava ad essere richiesta l'omologazione delle apparecchiature terminali.

15. Da quanto sopra consegue che gli obiettivi della direttiva 91/263 sono molto più ampi di quelli della direttiva 86/361, talché l'attuazione data alla direttiva concernente la prima fase non è sufficiente a dare riscontro alle esigenze della direttiva 91/263.

16. La Commissione fa inoltre rilevare come la direttiva 91/263 non possa nemmeno considerarsi integrazione della direttiva 86/361, in quanto essa si sarebbe in realtà sostituita a quest'ultima. I campi di applicazione delle direttive sarebbero differenti e la direttiva 91/263 renderebbe superflua la direttiva anteriore. In seguito all'adozione della direttiva 91/263, essa prosegue, il reciproco riconoscimento dei risultati delle prove di conformità delle apparecchiature terminali prodotte in serie a specificazioni comuni di conformità è divenuto privo di rilevanza. Del resto, l'art. 16 della direttiva 91/263 dispone l'abrogazione della direttiva anteriore.

17. A mio giudizio, non tutte le norme della direttiva 86/361 sono divenute superflue in seguito all'adozione della direttiva 91/263. L'armonizzazione delle norme è il presupposto sul quale la direttiva 91/263 può disporre un reciproco riconoscimento delle omologazioni. La direttiva 86/361 diventa superflua allorché l'armonizzazione in essa prevista viene raggiunta, tuttavia non come semplice conseguenza dell'adozione di una nuova direttiva.

18. Può tuttavia convenirsi con la Commissione che la nuova direttiva, in seguito alla realizzazione degli obiettivi posti dalla direttiva del 1986, impartisce ora nuove prescrizioni agli Stati membri. Per tale motivo, l'attuazione data alla direttiva 86/361 nell'ordinamento giuridico nazionale non basta a garantire la rispondenza alle prescrizioni poste dalla direttiva 91/263, tanto più che la legge nazionale si limita a recepire pedissequamente il testo della direttiva 86/361.

19. Infine, la Commissione passa in rassegna le divergenze esistenti tra le discipline contenute nelle due direttive. Così, la direttiva 91/263 non sarebbe applicabile alle sole apparecchiature terminali, ma altresì alle

apparecchiature che possono essere collegate a una rete pubblica di telecomunicazioni, pur non essendo destinate espressamente a tale scopo [7]. Ciò vale a conferire alla direttiva 91/263, ad avviso della Commissione, un ambito di applicazione più vasto di quello della direttiva 86/361. Tale punto di vista merita di essere condiviso, poiché sta di fatto che quest'ultima direttiva faceva riferimento alle sole apparecchiature terminali. Sennonché la nozione di «apparecchiature terminali» veniva in essa definita in relazione al collegamento all'estremità di una rete pubblica di telecomunicazioni [8]. In tale nozione potrebbero anche rientrare le apparecchiature terminali che possono essere adatte ad essere collegate. Milita del pari a favore di questo intendimento la circostanza che, stando alla definizione datane dalla direttiva del 1986, per omologazione si intende la conferma da parte dell'autorità competente «che un tipo particolare di apparecchiatura terminale è autorizzato o riconosciuto *atto ad essere collegato* ad una determinata rete pubblica di telecomunicazioni» [9].

20. Tuttavia la disciplina della direttiva 91/263, che nella sua versione tedesca non parla più di «Geräten» (apparecchi), bensì di «Einrichtungen» (installazioni), è più ampia, in quanto vengono previste norme specifiche per le apparecchiature che sono semplicemente *atte* al collegamento (e che, stando alla definizione di cui all'art. 1, n. 2, della direttiva del 1991, non possono più essere considerate apparecchiature terminali). In forza di queste norme, tali apparecchiature devono essere accompagnate da una dichiarazione del produttore o del fornitore che certifichi che esse non sono destinate ad essere collegate ad una rete pubblica di telecomunicazioni e che tale collegamento negli Stati membri della Comunità europea contravverrebbe alla rispettiva legge nazionale di attuazione della direttiva 91/263. A tali apparecchiature va inoltre apposto uno specifico simbolo [10]. Simili norme non erano previste nella direttiva 86/361, con la conseguenza che l'attuazione della direttiva del 1986 non è sufficiente a garantire il rispetto delle prescrizioni poste dalla direttiva del 1991.

21. La Commissione richiama al riguardo due prescrizioni concernenti le apparecchiature terminali, previste per la prima volta nella direttiva 91/263, vale a dire i requisiti relativi alla compatibilità elettromagnetica e all'utilizzazione efficace dello spettro delle radiofrequenze. Anche da questi elementi può desumersi che la nuova direttiva detta prescrizioni più ampie rispetto a quelle previste dalla direttiva del 1986.

22. Al riguardo va inoltre richiamata — concordemente con la Commissione — l'istituzione di un marchio CE di conformità per le apparecchiature terminali [11] conformi alle prescrizioni della direttiva. Nulla del genere era previsto nella direttiva del 1986.

7 — Art. 2 della direttiva 91/263.
8 — Art. 2, punto 2, della direttiva 86/361.
9 — Art. 2, punto 10, della direttiva 86/361 (il corsivo è mio).
10 — Art. 2, n. 1, della direttiva 91/263.
11 — Art. 11 della direttiva 91/263.

23. Resta pertanto solo da constatare che il contenuto normativo della direttiva 91/263 è ben più ampio di quello della direttiva del 1986, talché l'attuazione della direttiva anteriore non è sufficiente a garantire l'osservanza delle prescrizioni di cui trattasi.

24. Il secondo argomento con il quale il Granducato di Lussemburgo assume che la direttiva trova applicazione nel suo territorio si riferisce al fatto che sarebbero state adottate norme legislative ed amministrative intese a garantire la creazione di una situazione di concorrenza sul mercato delle telecomunicazioni. All'uopo, la vecchia amministrazione delle poste e telecomunicazioni sarebbe stata trasformata in azienda pubblica dotata di personalità giuridica e di autonomia finanziaria.

25. Contro tale argomento la Commissione correttamente obietta che è vero che la direttiva di cui trattasi presuppone l'esistenza di tale separazione tra l'impresa che offre beni e servizi nel settore delle telecomunicazioni, da un lato, e l'autorità competente al rilascio delle omologazioni, dall'altro, tuttavia tale separazione era già obbligatoria in forza dell'art. 6 della direttiva della Commissione 16 maggio 1988, 88/301/CEE, relativa alla concorrenza nei mercati di terminali di telecomunicazioni [12]. Un provvedimento del genere non concorre dunque all'attuazione della direttiva 91/263.

26. Da ultimo, per dimostrare che gli obiettivi della direttiva 91/263 hanno trovato attuazione nel Lussemburgo, il Granducato di Lussemburgo argomenta che esso perseguirebbe una politica assai liberale nel settore delle apparecchiature terminali e che in passato non sarebbe stata adottata alcuna norma finalizzata ad esigere la conformità delle apparecchiature straniere. Tutte le apparecchiature terminali omologate dagli Stati membri sarebbero liberamente in vendita sul mercato lussemburghese.

27. Pur essendo disposta a convenire su questo punto, la Commissione sottolinea tuttavia come si tratti di una mera prassi amministrativa. Deve pertanto concordarsi con la sua obiezione secondo cui, per motivi di certezza del diritto, la direttiva va attuata mediante provvedimenti formali.

28. Si deve pertanto constatare che l'argomentazione del Granducato di Lussemburgo, secondo la quale gli obiettivi della direttiva verrebbero già conseguiti, non può essere condivisa. Tra questi obiettivi rientra anche il fatto che le prescrizioni della direttiva non solo trovino applicazione, ma vengano altresì sancite in norme legislative.

29. Il Granducato di Lussemburgo argomenta inoltre che esiste già un disegno di

12 — GU L 131, pag. 73.

legge di attuazione della direttiva di cui trattasi nonché della direttiva del Consiglio 29 ottobre 1993, 93/97/CEE, che integra la direttiva 91/263/CEE per quanto attiene alle apparecchiature delle stazioni terrestri di comunicazione via satellite [13]. Al riguardo va rilevato che questa circostanza non è idonea a rimettere in discussione la constatazione della mancata attuazione della direttiva.

30. Dalle considerazioni che precedono emerge che il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza della direttiva 91/263, non avendo adottato entro il termine stabilito le norme legislative ed amministrative necessarie per l'attuazione di questa direttiva.

31. Poiché è accertato che il Granducato di Lussemburgo non ha dato attuazione alla direttiva de qua entro il termine stabilito, la Corte non deve prendere in esame il motivo, dedotto dalla Commissione in subordine, relativo al fatto che il Granducato di Lussemburgo ha omesso di comunicare alla Commissione le norme adottate per l'attuazione della direttiva.

32. Quanto alle spese, dispone l'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura della Corte che la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Avendo la Commissione concluso in tal senso, occorre condannare il Granducato di Lussemburgo alle spese.

C — Conclusione

33. In conclusione, alla luce delle considerazioni che precedono, propongo di statuire come segue:

«1) dichiarare che, astenendosi dall'adottare, entro il termine all'uopo stabilito, le norme legislative ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva

13 — GU L 290, pag. 1.

del Consiglio 29 aprile 1991, 91/263/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle apparecchiature terminali di telecomunicazione, incluso il reciproco riconoscimento della loro conformità, il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza dell'art. 189, terzo comma, del Trattato CE, nonché dell'art. 17 della detta direttiva;

2) condannare il Granducato di Lussemburgo alle spese».