SENTENZA DELLA CORTE
17 novembre 1992 *

Nelle cause riunite C-271/90,

Regno di Spagna, rappresentato inizialmente dal signor Carlos Bastarreche Sagües, quindi dal signor Alberto José Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico ed istituzionale comunitario, e dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, avvocato dello Stato, capo del servizio del contenzioso comunitario, incaricata di rappresentare il governo spagnolo dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard E. Servais,

ricorrente,

sostenuto dalla

Repubblica francese, rappresentata dal signor Jean-Pierre Puissochet, direttore degli affari giuridici presso il ministero degli Affari esteri, e dal signor Géraud de Bergues, vicesegretario principale presso lo stesso ministero, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Francia, 9, boulevard Prince Henri,

interveniente,

C-281/90,

Regno del Belgio, rappresentato dall'avv. Eduard Marissens, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio legale Lucy Dupong, 14a, rue des Bains,

ricorrente,

* Lingua processuale: lo spagnolo (causa C-271/90); il francese (causa C-281/90); l'italiano (causa C-289/90).

e C-289/90,

Repubblica italiana, rappresentata dal prof. Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Ivo M. Braguglia, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adelaïde,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata, nelle cause C-271/90 e C-281/90, dal signor Bernhard Jansen, consigliere giuridico, nonché, rispettivamente, dalla signora Blanca Rodríguez Galindo, e dal signor Xavier Lewis, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, e, nella causa C-289/90, dal signor Enrico Traversa, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Roberto Hayder, rappresentante del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

aventi ad oggetto l'annullamento della direttiva della Commissione 28 giugno 1990, 90/388/CEE, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni (GU L 192, pag. 10),

LA CORTE,

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

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: D. Triantafyllou, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 31 marzo 1992, nel corso della quale, nella causa C-271/90, il Regno di Spagna è stato rappresentato dal

signor Antonio Hierro Hernández-Mora, avvocato dello Stato, e la Commissione delle Comunità europee dal signor Francisco Enrique González Díaz e dal signor Enrico Traversa, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 maggio 1992,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorsi depositati presso la cancelleria della Corte rispettivamente il 7, il 14 e il 20 settembre 1990, il Regno di Spagna, il Regno del Belgio e la Repubblica italiana hanno chiesto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, l'annullamento della direttiva della Commissione 28 giugno 1990, 90/388/CEE, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni (GU L 192, pag. 10). La Repubblica francese è intervenuta nel procedimento C-271/90 a sostegno delle conclusioni del Regno di Spagna.

2 La direttiva 90/388 è stata adottata sulla base dell'art. 90, n. 3, del Trattato. L'art. 1 contiene una definizione di vari termini utilizzati nella direttiva, quali in particolare «organismi di telecomunicazioni», «diritti speciali o esclusivi», «rete pubblica di telecomunicazioni», «servizi di telecomunicazioni», «punto terminale di rete», «esigenze fondamentali». Essa precisa inoltre che la direttiva non si applica al servizio telex, alla radiotelefonia mobile, al radioavviso e alle comunicazioni via satellite.

3 In forza dell'art. 2 della direttiva gli Stati membri provvedono all'abolizione dei diritti esclusivi o speciali per la fornitura di servizi di telecomunicazioni diversi dai servizi di telefonia vocale e adottano le misure atte a garantire ad ogni operatore economico il diritto di fornire detti servizi di telecomunicazione.

4 L'art. 4 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire la pubblicità, l'oggettività e la parità delle condizioni di accesso alle reti e di comunicare, in occasione di ogni aumento delle tariffe applicabili ai circuiti affittati, gli elementi che consentano alla Commissione di valutarne il fondamento.

5 L'art. 6 prevede, fra l'altro, l'abrogazione, da parte degli Stati membri, delle restrizioni esistenti ralative al trattamento dei segnali prima della loro trasmissione nella rete pubblica o dopo la loro ricezione, nonché l'obbligo di comunicare alla Commissione le misure adottate a questo proposito.

6 L'art. 7 prevede che gli Stati membri, a decorrere dal 1° luglio 1991, attribuiscano alcune funzioni amministrative ad un ente indipendente dagli organismi di telecomunicazioni.

7 L'art. 8 riconosce agli utilizzatori, vincolati da un contratto di fornitura di servizi di telecomunicazione, che alla data della sua conclusione costituiva oggetto di diritti esclusivi o speciali, il diritto di risolvere il contratto con un certo preavviso.

8 Infine, secondo l'art. 9, gli Stati membri comunicano alla Commissione le informazioni necessarie al fine di consentirle di redigere, alla fine di ogni anno, per un periodo di 3 anni, una relazione generale sull'applicazione della direttiva.

9 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, delle disposizioni della direttiva in esame, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

10 A sostegno del loro ricorso, gli Stati membri deducono diversi mezzi relativi in sostanza all'incompetenza della Commissione, al difetto di motivazione e alla violazione del principio di proporzionalità.

Sulla competenza della Commissione

11 Nelle sue memorie scritte, il governo belga ha sostenuto, in primo luogo, che le disposizioni dell'art. 90, n. 3, del Trattato non conferiscono alla Commissione un potere normativo, ma si limitano ad attribuirle un compito di vigilanza sulle norme comunitarie già esistenti. A suo avviso, la Commissione non poteva emanare nuove norme sulla base dell'art. 90, n. 3, del Trattato, come essa ha fatto negli artt. 1, 2, 4 e 6 della direttiva di cui trattasi.

12 Tale argomento deve essere respinto. Come la Corte ha statuito nella sentenza 19 marzo 1991, causa C-202/88, Francia / Commissione (Racc. pag. I-1223, punto 14 della motivazione), l'art. 90, n. 3, del Trattato, consentendo alla Commissione l'adozione di direttive, conferisce alla stessa il potere di emanare norme generali specificanti gli obblighi che discendono dal Trattato, norme vincolanti per gli Stati membri per quanto attiene alle imprese di cui ai precedenti due capoversi del detto articolo. Il potere della Commissione non si limita quindi alla mera vigilanza in ordine all'applicazione delle norme comunitarie già esistenti.

13 Il governo belga ha sostenuto, in secondo luogo, che prescrivendo l'abolizione dei diritti speciali ed esclusivi la Commissione ha usurpato le competenze attribuite al Consiglio dagli artt. 100 A e 87 del Trattato.

14 A questo riguardo, basta ricordare che l'oggetto della competenza attribuito alla Commissione dall'art. 90, n. 3, è diverso e più specifico di quello delle competenze attribuite al Consiglio, da un lato, dall'art. 100 A, e, dall'altro, dall'art. 87, e che l'eventualità di una normativa emanata dal Consiglio facendo uso del potere generale che esso detiene in base ad altri articoli del Trattato, e contenente disposizioni

attinenti al settore specifico dell'art. 90, non osta all'esercizio della competenza che quest'ultimo articolo conferisce alla Commissione (sentenza 19 marzo 1991, Francia / Commissione, già citata, punti 25 e 26 della motivazione).

15 In udienza il governo belga ha inoltre addotto i seguenti argomenti.

16 Esso ha sostenuto, in primo luogo, che se nella direttiva 16 maggio 1988, 88/301/CEE, relativa alla concorrenza sui mercati dei terminali di telecomunicazioni (GU L 131, pag. 73), la cosiddetta direttiva «Terminali», la Commissione era stata in grado di definire validamente gli obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato, poiché tale articolo era stato sufficientemente precisato dalle norme del diritto derivato, nella direttiva controversa essa non aveva potuto definire validamente gli obblighi derivanti dall'art. 59 del Trattato, la cui applicazione solleva complessi problemi nel settore delle telecomunicazioni, in assenza di una direttiva del Consiglio che avesse preventivamente precisato la portata di tale articolo.

17 In secondo luogo, esso ha sostenuto che, nei limiti in cui si possono configurare vari modi, per gli Stati membri, di adempiere gli obblighi che incombono agli stessi in forza dell'art. 86 del Trattato CEE nel settore dei servizi di telecomunicazione, la Commissione non aveva il diritto di imporre loro un mezzo particolare per pervenire ad un risultato.

18 Va ricordato che, nella sentenza 19 marzo 1991, causa C-202/88, Francia / Commissione (già citata, punto 21 della motivazione), la Corte ha statuito che il potere di vigilanza affidato alla Commissione comprende la possibilità, basata sull'art. 90, n. 3, di precisare gli obblighi derivanti dal Trattato e che, conseguentemente, l'ampiezza di tale potere dipende dalla portata delle norme delle quali si tratta di assicurare l'osservanza.

19 In forza dell'art. 59, del Trattato, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità dovevano essere soppresse al termine del periodo transitorio nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della

Comunità diverso da quello del destinatario della prestazione. Tale norma implica in particolare l'obbligo di eliminare ogni discriminazione nei confronti di un prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione è fornita.

20 Secondo una costante giurisprudenza (v. in particolare la sentenza 17 dicembre 1981, causa 279/80, Webb, Racc. pag. 3305, punto 13 della motivazione) l'art. 59 prescrive un'obbligazione di risultato precisa, la cui esecuzione dev'essere agevolata, ma non condizionata, dall'attuazione di un programma di misure graduali. Pertanto, l'art. 59 del Trattato, scaduto il periodo transitorio, non è più sottoposto ad alcuna condizione (sentenza 3 dicembre 1974, causa 33/74, Binsbergen, Racc. pag. 1299, punto 24 della motivazione).

21 Poiché l'art. 59 è quindi, come l'art. 30, una norma direttamente applicabile, la Commissione, allo scopo di favorire l'effettivo esercizio del diritto alla libera prestazione dei servizi, poteva precisare gli obblighi derivanti da tale articolo senza bisogno di un preventivo intervento legislativo del Consiglio. Stando così le cose, una limitazione del potere della Commissione come quella considerata dal governo belga porterebbe a rendere praticamente inefficace l'art. 90, n. 3. Il primo argomento del governo belga va di conseguenza respinto.

22 Per quanto riguarda l'art. 86 del Trattato, basta constatare che, contrariamente a quanto sostiene il governo belga, la direttiva 90/388, che questo governo nel corso dell'udienza ha preso ad esempio degli obblighi imposti agli Stati membri, si limita a prescrivere, in conformità con quanto richiede il regime di concorrenza non falsata, di cui all'art. 3, lett. f), del Trattato (v., in particolare, la sentenza Francia / Commissione, già citata, punti 51 e 52 della motivazione), che il titolare dei poteri di autorizzazione, di controllo e di vigilanza dei servizi di telecomunicazioni deve essere indipendente dagli organismi di telecomunicazioni. Tale norma sancisce una regola giuridica e lascia alle autorità nazionali un'ampia scelta di mezzi per attuarla. L'argomento secondo cui la Commissione, dettando una disciplina troppo rigida per l'eliminazione delle infrazioni all'art. 86, ha abusato dei poteri che essa detiene in base all'art. 90, n. 3, va quindi del pari respinto.

23 I governi spagnolo e italiano da parte loro rilevano che l'art. 90, n. 3, del Trattato non attribuisce alla Commissione il potere di obbligare gli Stati membri a imporre la modifica dei contratti che sono stati liberamente conclusi tra gestori e utenti di servizi di telecomunicazioni, come prevede l'art. 8 della direttiva.

24 Nella sentenza Francia / Commissione (già citata, punto 55 della motivazione), la Corte ha ribadito che l'art. 90 del Trattato attribuiva alla Commissione un potere soltanto nei confronti delle misure statali e che i comportamenti anticoncorrenziali posti in essere di propria iniziativa dalle imprese non potevano essere censurati se non con decisioni individuali adottate a norma degli artt. 85 e 86 del Trattato.

25 Alla stessa stregua della citata direttiva «Terminali», dalla direttiva a cui si riferiscono i presenti ricorsi non risulta in alcun modo che i detentori dei diritti speciali o esclusivi siano stati costretti o indotti, attraverso normative pubbliche, a concludere contratti di lunga durata.

26 L'art. 90 non può quindi essere visto come una base adeguata per sopprimere gli ostacoli alla concorrenza che risultino da contratti di lunga durata, considerati dalla direttiva.

27 Ne consegue che l'art. 8 della direttiva dev'essere annullato.

Sul difetto di motivazione

28 Il governo spagnolo sostiene che la direttiva controversa, per quanto riguarda i diritti speciali, è insufficientemente motivata.

29 Nella citata sentenza 19 marzo 1991, Francia / Commissione (punto 45 della motivazione), la Corte, a proposito della ricordata direttiva «Terminali», ha statuito che va ritenuta insufficientemente motivata una direttiva che, pur essendo diretta alla soppressione di diritti speciali in un settore determinato, non precisi nella parte dispositiva o nella motivazione né quale tipo di diritti speciali sia concretamente considerato né per quale motivo l'esistenza di tali diritti sia in contrasto con le varie disposizioni del Trattato.

30 Orbene, la direttiva controversa non contiene precisazioni del genere.

31 In particolare, la definizione che figura nell'art. 1, secondo la quale per «diritti speciali ed esclusivi» si intendono «i diritti concessi da uno Stato membro o da un'autorità pubblica ad uno o più organismi pubblici o privati mediante ogni strumento legislativo, regolamentare o amministrativo che riservi loro la fornitura di un servizio o la gestione di una determinata attività» non consente di determinare il tipo di diritti speciali a cui si riferisce la direttiva controversa né per quale motivo l'esistenza di tali diritti sia in contrasto con le varie disposizioni del Trattato.

32 Di conseguenza vanno annullate le disposizioni della direttiva controversa che sono dirette a disciplinare i diritti speciali.

Sulla giustificazione del divieto generale dei diritti esclusivi

33 Il governo italiano ritiene che, nei limiti in cui la concessione di diritti speciali o esclusivi non è, come tale, in contrasto con il Trattato, la Commissione non avrebbe dovuto formulare l'obbligo generale di abolire tali diritti, nel settore considerato, senza avere preventivamente proceduto ad un'indagine circostanziata sui vari comportamenti adottati nell'esercizio di tali diritti. A parere di questo governo, un divieto generale poteva essere giustificato solo se da un'indagine fosse risultato che la concessione di diritti speciali o esclusivi escludeva qualsiasi possibilità di concorrenza nel settore di cui trattasi. Esso ritiene tuttavia che un'indagine avrebbe evidenziato solo circoscritte limitazioni all'accesso al mercato, dovute, ad

esempio, ad oneri finanziari eccessivi. Di conseguenza spettava alla Commissione adottare provvedimenti miranti esclusivamente a eliminare i casi concreti di abuso, in conformità con il principio di proporzionalità.

34 Si deve rilevare, in via preliminare, che detto mezzo viene esaminato solo nei limiti in cui riguarda i diritti esclusivi, dovendo la direttiva essere annullata nella parte in cui è rivolta a disciplinare i diritti speciali (v. punto 32 della motivazione della presente sentenza).

35 Dalla costante giurisprudenza della Corte discende che il mero fatto di creare una posizione dominante con la concessione di diritti esclusivi, ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato, non è, come tale, incompatibile con l'art. 86 (v., in particolare, la sentenza 10 dicembre 1991, causa C-179/90, Merci, Racc. pag. I-5889, punto 16 della motivazione).

36 Tuttavia la Corte ha anche dichiarato che l'estensione del monopolio dell'installazione e dell'esercizio della rete telefonica al mercato degli apparecchi telefonici, senza giustificazione oggettiva, era vietata come tale dall'art. 86 o dal combinato disposto dell'art. 90, n. 1, con l'art. 86, qualora tale estensione derivi da un provvedimento pubblico, che porti così ad eliminare la concorrenza (sentenza 13 dicembre 1991, causa C-18/88, RTT / GB-Inno BM, Racc. pag. I-5941, punto 24 della motivazione). La stessa conclusione s'impone qualora il monopolio dell'installazione e dell'esercizio si estenda al mercato dei servizi di telecomunicazioni.

37 A questo proposito, dal sedicesimo 'considerando' della direttiva controversa, di cui il governo italiano non ha in alcun modo contestato la formulazione, risulta che la concessione di diritti esclusivi agli organismi di telecomunicazioni porta questi ultimi ad escludere i concorrenti dal mercato dei servizi di telecomunicazioni o,

per lo meno, a limitare il loro accesso a tale mercato. Orbene, secondo questo stesso 'considerando', tutti i servizi di cui trattasi possono, in via di principio, essere offerti da prestatori stabiliti in altri Stati membri.

38 La Commissione era quindi legittimata a esigere l'abolizione dei diritti esclusivi, per quanto riguarda la prestazione di alcuni servizi di telecomunicazione. Il mezzo dedotto a tale proposito va pertanto respinto.

Sulle spese

39 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, in base al n. 3, primo comma, dello stesso articolo, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, la Corte può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese. Poiché le ricorrenti hanno visto solo parzialmente accolte le rispettive domande, si deve condannare ciascuna delle parti, compresa l'interveniente, a sopportare le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) La direttiva della Commissione 28 giugno 1990, 90/388/CEE, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni, è annullata nella parte in cui essa è diretta a disciplinare i diritti speciali.

2) L'art. 8 della direttiva è annullato.

3) Per il resto, il ricorso è respinto.

4) Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray Mancini

Joliet Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Edward

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 novembre 1992.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente facente funzione

G. C. Rodríguez Iglesias