# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMAZO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 12 dicembre 2000 [1]

1. Lo Hoge Raad der Nederlanden (Suprema Corte di Cassazione dei Paesi Bassi) ha sottoposto alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 234 CE, la questione dell'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 [2] (in prosieguo: la «direttiva 83/189»). La domanda si riferisce concretamente all'art. 1, il quale definisce i concetti di «specificazione tecnica» e «regola tecnica».

## I — Normativa nazionale relativa alle stazioni radioelettriche

2. L'art. 17, n. 1, della Wet op de telecommunicAtievoorzieningen (legge sulle telecomunicazioni) vieta l'installazione, l'uso e il possesso di stazioni radioelettriche non coperte da concessione salva autorizzazione ministeriale. Il regime di licenze opera una distinzione tra le licenze che autorizzano l'installazione e l'uso, concesse unicamente per le emittenti omologate, e quelle che si riferiscono al possesso.

Gli operatori economici specializzati nel commercio di stazioni radioelettriche possono conseguire una licenza per fabbricare, smerciare, riparare e installare radio emittenti. La licenza abbraccia varie categorie, classificate in tre gruppi. I gruppi I e II ricomprendono le emittenti omologate. La licenza relativa al gruppo III, al quale sono riconducibili le emittenti non omologate, viene concessa esclusivamente per il possesso e non per l'uso. L'utilizzazione di emittenti non omologate non è consentita nei Paesi Bassi e il loro smercio è assoggettato a regole molto rigorose, finalizzate ad evitare la perturbazione delle onde. Le imprese operanti in questo settore sono obbligate a tenere un registro degli apparecchi emittenti fabbricati, ricevuti e consegnati. In conformità del disposto dell'art. D.1.4 del Besluit radio-elektrische inrichtingen (regolamento relativo alle stazioni radioelettriche), tali imprese non possono detenere emittenti del gruppo III in luoghi accessibili al pubblico.

Gli amplificatori di potenza della frequenza radio idonei ad essere utilizzati congiunta-

1 — Lingua originale: lo spagnolo.
2 — GU L 109, pag. 8.

mente con apparecchi emittenti sono equiparati a questi ultimi, e nessuna licenza d'uso è concessa se non sono omologati.

L'art. C.11.1 del regolamento suddetto vieta la pubblicità commerciale di apparecchi emittenti non omologati. Il governo olandese, nelle proprie osservazioni, rileva come questo divieto, finalizzato ad evitare che apparecchi di questo tipo raggiungano una diffusione rilevante, con il rischio che vengano utilizzati in modo errato, si riferisca alla pubblicità diretta al grande pubblico, poiché quella contenuta in cataloghi destinati agli ambienti specializzati è autorizzata.

La violazione della norma suddetta è sanzionata penalmente.

## II — Fatti all'origine della controversia nella causa a qua

3. Nel gennaio 1994 il sig. Van der Burg faceva pubblicare su una rivista per radioamatori annunci relativi ad amplificatori di potenza della frequenza radio di 1 000 e 1 500 watt. Tali amplificatori sono componenti elettronici attivi che consentono di incrementare la potenza di un segnale e sono equiparabili ad apparecchi emittenti non omologati.

Il sig. Van der Burg veniva denunciato in quanto il regolamento relativo alle stazioni radioelettriche vieta la pubblicità di amplificatori con queste caratteristiche. Il Kantonrechter te Brielle (giudice di primo grado di Brielle) si pronunciava nel maggio 1995, assolvendo l'imputato contumace. Nel procedimento d'appello, il Rechtbank (Tribunale Regionale) di Rotterdam annullava la sentenza di primo grado infliggendo all'imputato un'ammenda di NLG 600 nonché una pena sussidiaria di 12 giorni di arresto. Avverso quest'ultima sentenza il sig. Van der Burg ricorreva per cassazione. Il ricorrente sostiene che la normativa nazionale che gli viene applicata è contraria al diritto comunitario trattandosi di un regolamento tecnico ai sensi della direttiva 83/189 non notificato alla Commissione.

## III — Questioni pregiudiziali

4. Per risolvere la controversia della quale è chiamato a conoscere, lo Hoge Raad ha sottoposto alla Corte di giustizia i seguenti quesiti pregiudiziali:

«1) Se l'art. 1 della direttiva 83/189 vada interpretato nel senso che l'art. C.11.1, n. 1, del Besluit radio-elektrische inrichtingen, che recita: "È vietato pubblicizzare o far pubblicizzare a fini commerciali impianti emittenti di tipo non autorizzato", nel contesto normativo sopra descritto [...] e alla luce di quanto considerato al riguardo nel punto 6.11.1 [dell'ordinanza di rinvio], debba essere considerato una regola tecnica ai sensi della menzionata direttiva.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1), se questo comporti che una tale disposizione debba essere disapplicata solo qualora nel caso concreto costituisca un ostacolo per gli scambi commerciali o per la libera circolazione delle merci, oppure si debba stabilire che una tale disposizione debba essere disapplicata già quando la regola in generale, quindi indipendentemente dal caso concreto, costituisca o possa costituire un ostacolo per gli scambi».

5. Lo Hoge Raad chiede alla Corte che, nel risolvere la prima questione, tenga conto del contesto giuridico al quale appartiene la norma e del rapporto tra i requisiti imposti alle emittenti ed il divieto di pubblicità di queste ultime.

Spiega, al punto 6.11.1 dell'ordinanza di rinvio, che, sebbene la norma controversa non possa considerarsi regolamento tecnico ai sensi della direttiva 83/189, si deve tener presente l'esistenza di un rapporto diretto tra le prescrizioni che devono essere soddisfatte dalle emittenti e il divieto di pubblicità commerciale, e che la portata del divieto è interamente determinata dai requisiti prescritti per l'omologazione. In altri termini, se un'emittente non soddisfa i requisiti tecnici prescritti, verrà considerata non omologata, con la conseguenza che, in forza dell'art. C.11.1, n. 1, del regolamento relativo alle stazioni radioelettriche, essa non potrà costituire oggetto di pubblicità commerciale.

## IV — Normativa comunitaria

6. L'art. 1 della direttiva 83/189 [3] contiene la definizione di «specificazione tecnica», «norma», «programma di normalizzazione», «progetto di norma», «regola tecnica», «progetto di regola tecnica» e «prodotto». Desumo dal tenore delle questioni pregiudiziali che l'interpretazione richiesta si riallaccia solo ai punti 1 e 5 di tale articolo, che precisano rispettivamente il significato di «specificazione tecnica» e «regola tecnica».

Si intende per «specificazione tecnica» la specificazione che «figura in un documento che definisce le caratteristiche richieste di un prodotto, quali i livelli di qualità o di proprietà di utilizzazione, la sicurezza, le dimensioni, comprese le prescrizioni applicabili ad un prodotto per quanto riguarda la terminologia, i simboli, le prove ed i metodi di prova, l'imballaggio, la marchiatura e l'etichettatura».

3 — Come giustamente rileva la Commissione nelle sue osservazioni scritte, è il testo della direttiva del 1983 ad essere applicabile ai fatti controversi nella causa a qua. Infatti, il regolamento relativo alle stazioni radioelettriche è stato adottato il 5 dicembre 1988, data alla quale, costituendo un regolamento tecnico, avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione. La direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/182/CEE, recante modifica della direttiva 83/189 (GU L 81, pag. 75), concedeva agli Stati membri un termine di attuazione fino al 1° gennaio 1989.

Costituiscono «regola tecnica» «le specificazioni tecniche, comprese le disposizioni che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria de jure o de facto, per la commercializzazione o l'utilizzazione in uno Stato membro o in una parte importante di esso, ad eccezione di quelle fissate dalle autorità locali».

7. Ai sensi dell'art. 8 della direttiva 83/189, gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione qualsiasi progetto di regola tecnica, salvo che si tratti di una semplice trasposizione integrale di una norma internazionale o europea, nel qual caso è sufficiente una semplice informazione.

## V — Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

8. Nel presente procedimento sono state presentate osservazioni scritte, entro il termine all'uopo stabilito dall'art. 20 dello statuto CE della Corte di giustizia, dai governi francese, belga, olandese e del Regno Unito nonché dalla Commissione. Poiché nessuna delle parti interessate ha chiesto di presentare osservazioni orali, la Corte ha deciso che non doveva farsi luogo a trattazione orale, ai sensi dell'art. 104, n. 4 del regolamento di procedura.

## VI — Esame delle questioni pregiudiziali

### A — *La prima questione*

9. Dalla formulazione del quesito desumo che il giudice nazionale intende sostanzialmente appurare se la norma contenuta nell'art. C.11.1, n. 1, del regolamento relativo alle stazioni radioelettriche, che vieta di richiedere ed effettuare una pubblicità commerciale delle emittenti non omologate, sia un regolamento tecnico ai sensi della direttiva 83/189.

10. Concordo con la tesi, condivisa da tutte le parti che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento pregiudiziale, secondo cui la risposta a tale quesito deve essere negativa.

11. Com'è stato rilevato dalla Corte di giustizia, la direttiva 83/189 è volta a tutelare, mediante un controllo preventivo, la libera circolazione delle merci, che costituisce uno dei fondamenti della Comunità. L'utilità di tale controllo emerge nei casi in cui regole tecniche che rientrano nel campo di applicazione della direttiva possono costituire ostacoli agli scambi delle merci fra Stati membri, ostacoli che sono

ammissibili solo se necessari per soddisfare esigenze imperative che perseguono un obiettivo di interesse generale [4].

12. Come correttamente segnalato dalla Commissione, la controversa norma nazionale non può essere considerata una specificazione tecnica né un regolamento tecnico ai sensi della direttiva 83/189, posto che il divieto di pubblicità non è una specificazione che definisce le caratteristiche delle emittenti, bensì un modello di condotta allorché un'emittente non è stata omologata, e la norma non è di esecuzione obbligata per la messa in commercio né per l'uso di apparecchi emittenti nei Paesi Bassi.

13. Sennonché altri argomenti militano a favore di questa stessa interpretazione. In primo luogo, la pubblicità è un servizio e non un prodotto, con la conseguenza che essa versa fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE) e della direttiva 83/189, la cui finalità è quella di prevenire gli ostacoli alla libera circolazione delle merci. Come si evince dalla interpretazione fornita dalla giurisprudenza della Corte, le regole tecniche sono, ai sensi della direttiva 83/189, specificazioni che definiscono le caratteristiche dei prodotti [5]. Poiché non precisa una caratteristica prescritta per un prodotto, questa disposizione non rientra, a priori, nella definizione di specificazione tecnica e non può quindi essere considerata una regola tecnica da notificare alla Commissione conformemente all'art. 8, n. 1, primo comma, della direttiva [6]. Quindi, l'obbligo di comunicazione previsto dalla direttiva 83/189 non si applica ad una normativa nazionale e non tratta delle caratteristiche che i prodotti devono possedere [7].

14. In secondo luogo, la definizione di «specificazione tecnica» dettata dall'art. 1, n. 1, della direttiva 83/189 fa riferimento alle caratteristiche di un prodotto, senza menzionare tuttavia la pubblicità né i metodi di promozione delle vendite. Si tratta, in ogni caso, di una norma accessoria che non disciplina né direttamente né indirettamente le caratteristiche che devono possedere gli apparecchi emittenti per poter essere commercializzati e utilizzati, e la cui applicazione, dipende dal fatto se le pubbliche autorità abbiano o no omologato l'emittente. La Corte ha statuito che l'obbligo di enunciare informazioni in un determinato idioma non costituisce in sé e per sé una «regola tecnica» ai sensi della direttiva 83/189, ma una regola accessoria, necessaria ai fini dell'effettiva trasmissione di informazioni [8].

4 — Sentenze 30 aprile 1996, causa C-194/94, CIA Security International (Racc. pag. I-2201, punto 40); 20 marzo 1997, causa C-13/96, Bic Benelux (Racc. pag. I-1753, punto 19); 3 giugno 1999, causa C-33/97, Colim (Racc. pag. I-3175, punto 22), e 26 settembre 2000, causa C-443/98, Unilever (Racc. pag. I-7535, punto 40).

5 — Sentenza CIA Security International, citata supra alla nota 4, punto 25.

6 — Sentenza 16 settembre 1997, causa C-279/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4743, punto 34).

7 — Sentenza 20 giugno 1996, cause riunite C-418/93-C-421/93, C-460/93-C-462/93, C-464/93, C-9/94-C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94, Semeraro Casa Uno e a. (Racc. pag. I-2975, punto 38).

8 — Sentenza Colim, citata supra alla nota 4, punto 29.

15. In terzo luogo, la norma controversa disciplina la pubblicità, che presenta un nesso troppo remoto e non sufficientemente diretto con la produzione e messa in commercio di un prodotto. Al riguardo, la Corte ha statuito che possono certamente esistere norme che impongono caratteristiche tecniche per un prodotto allorché questo è destinato ad un gruppo determinato di utenti, il contenuto delle quali è condizionato dallo scopo specifico perseguito da tale gruppo, e che hanno un rapporto troppo remoto con la produzione e la commercializzazione del prodotto per poter essere qualificate regole tecniche ai sensi della direttiva 83/189 [9].

16. Da ultimo, il divieto di pubblicità non implica neppure l'illiceità dello smercio di emittenti non omologate.

17. La Commissione suggerisce, nelle proprie osservazioni, che se i giudici nazionali potessero interpretare il divieto enunciato nell'art. C.11.1, n. 1, del regolamento relativo alle stazioni radioelettriche nel senso che esso si applichi anche ai mezzi di comunicazione in senso ampio (come le pubblicazioni grafiche o la radio) che diffondono pubblicità di emittenti non omologate, tale articolo sarebbe una regola tecnica.

A mio giudizio, non sembra pertinente che la Corte prenda in esame questo suggerimento della Commissione nell'ambito della questione pregiudiziale posta, dal momento che, come la stessa Commissione riconosce, questa situazione non ha nulla a che vedere con quella dalla quale ha tratto origine il procedimento penale a carico del sig. Van der Burg, il quale è un commerciante di apparecchi emittenti e non di mezzi di comunicazione.

18. Per i motivi esposti, ritengo che la norma contenuta nell'art. C.11.1, n. 1, del regolamento relativo alle stazioni radioelettriche, che vieta la pubblicità di emittenti non omologate, non costituisca una regola tecnica ai sensi della direttiva 83/189.

Questa valutazione non può essere infirmata dalla circostanza che esista un nesso diretto fra i requisiti tecnici ai quali le emittenti devono conformarsi per essere omologate e il divieto di pubblicità degli apparecchi non omologati, giacché tale divieto si applica solo quando un'autorizzazione sia prescritta e non sia stata conseguita.

19. Tenuto conto della risposta che propongo di dare al primo quesito, ritengo che sarebbe superfluo prendere in esame il secondo. Lo farò, tuttavia, per il caso in cui la Corte non condividesse il mio punto di vista.

9 — Sentenza 16 giugno 1998, causa C-226/97, Lemmens (Racc. pag. I-3711, punto 24).

B — *Seconda questione*

20. Con il secondo quesito, prospettato in subordine per il caso di risposta affermativa al primo, il giudice nazionale intende accertare se, per essere inoperante, la regola tecnica non notificata debba costituire un ostacolo alla libera circolazione delle merci nel caso concreto oppure se sia sufficiente la sua idoneità generale a turbare gli scambi commerciali.

21. Sia il governo francese sia quello olandese sono del parere che l'inapplicabilità di una regola tecnica non notificata vada valutata caso per caso, alla luce dell'obiettivo perseguito dalla direttiva 83/189, e debba essere dichiarata solo in assenza di uno dei motivi di giustificazione contemplati dall'art. 36 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE).

Nel caso di specie, tuttavia, la norma controversa è imprescindibile per la protezione delle onde e risulta giustificata. Invero, la necessità di vietare la pubblicità di emittenti non omologate diretta al grande pubblico, visto che quella destinata agli ambienti specializzati è autorizzata, si spiega per via delle gravi perturbazioni che l'uso di questi apparecchi può produrre nella rete di telecomunicazioni nonché per il fatto che può pregiudicare il traffico delle ambulanze, le comunicazioni della polizia, le onde radiotelevisive, l'attività dei controllori aerei, la navigazione e la difesa nazionale, tra gli altri.

22. La Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sulle conseguenze giuridiche determinate dalla mancata comunicazione di una regola tecnica alla Commissione, da parte di uno Stato membro. Al riguardo, essa ha dichiarato che la finalità della direttiva 83/189 è la tutela della libera circolazione delle merci mediante un controllo preventivo, per la cui attuazione l'obbligo di notifica costituisce un mezzo essenziale. L'efficacia di tale controllo sarà ancora maggiore se la direttiva viene interpretata nel senso che l'inadempimento dell'obbligo di notifica costituisce un vizio procedurale sostanziale atto a comportare l'inapplicabilità ai singoli delle regole tecniche non notificate [10].

23. Condivido la posizione della Commissione allorché pone in rilievo che l'ambito di applicazione della direttiva 83/189 e quello dell'art. 30 del Trattato coincidono solo in parte [11], e quando sostiene che la sanzione dell'innapplicabilità della regola tecnica, intesa a rafforzare l'efficacia del controllo preventivo nell'ambito della direttiva 83/189, deve rimanere circoscritta dal suo ambito di applicazione materiale.

10 — Sentenza CIA Security International, citata supra alla nota 4, punto 48.

11 — Essa prospetta come esempio quello relativo al fatto che i requisiti linguistici imposti dagli Stati membri in materia di etichettatura non costituiscono regole tecniche, bensì un ostacolo al commercio intracomunitario, laddove norme di produzione che non hanno alcuna ripercussione sugli scambi commerciali tra gli Stati membri possono essere considerate regole tecniche, pur non essendo riconducibili all'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato.

Conseguentemente, una regola tecnica non notificata deve rimanere inoperante solo nei limiti in cui possa provocare l'effetto di ostacolare l'utilizzazione o la commercializzazione del prodotto che è oggetto del procedimento dinanzi al giudice nazionale.

A mio giudizio, il divieto enunciato nell'art. C.11.1, n. 1, del regolamento relativo alle stazioni radioelettriche non ostacola l'utilizzazione né la commercializzazione degli apparecchi emittenti. Per tale motivo, anche nell'ipotesi in cui la Corte ritenga trattarsi di una regola tecnica ai sensi della direttiva 83/189, il giudice nazionale non può disapplicare tale norma nella causa sottoposta alla sua cognizione.

24. Per il caso in cui la Corte ritenga di doversi pronunciare su tale questione, sono del parere che una regola tecnica non notificata debba considerarsi inoperante solo quando potrebbe avere per effetto di ostacolare l'utilizzazione o la commercializzazione del prodotto di cui trattasi. Poiché l'art. C.11.1, n. 1, del regolamento relativo alle stazioni radioelettriche non ostacola l'utilizzazione o la commercializzazione degli apparecchi emittenti, lo Hoge Raad non può disapplicare tale norma nel caso di specie.

## VII — Conclusione

25. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di giustizia di risolvere le questioni pregiudiziali poste dallo Hoge Raad, nel modo seguente:

«1) La disposizione contenuta nell'art. C.11.1, n. 1, del regolamento relativo alle stazioni radioelettriche, che vieta la pubblicità di apparecchi emittenti non omologati, non costituisce una regola tecnica ai sensi della Direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche.

Questa valutazione non risulta infirmata dalla circostanza che sussista un nesso diretto tra i requisiti tecnici ai quali gli apparecchi emittenti devono conformarsi per poter essere omologati e il divieto di pubblicità degli apparecchi non omologati, posto che il divieto si applica solo quando non sia stata conseguita l'autorizzazione necessaria.

2) Una regola tecnica non notificata deve considerarsi inoperante solo quando può avere per effetto di ostacolare l'utilizzazione o commercializzazione del prodotto di cui trattasi. Poiché l'art. C.11.1, n. 1, del regolamento relativo alle stazioni radioelettriche non ostacola l'utilizzazione né la commercializzazione degli apparecchi emittenti, lo Hoge Raad non può disapplicare tale norma nel caso di specie».