# SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
5 ottobre 1994 *

Nel procedimento C-23/93,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla sezione giurisdizionale del Raad van State (Paesi Bassi), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

**TV 10 SA**

e

**Commissariaat voor de Media,**

domanda vertente sull'interpretazione delle disposizioni del Trattato CEE relative alle prestazioni di servizi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J. C. Moitinho Almeida, presidente di sezione, R. Joliet (relatore), G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

* Lingua processuale: l'olandese.

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la TV 10 SA, dagli avvocati M. van Empel e A. J. H. W. M. Versteeg, del foro di Amsterdam;

— per il Commissariaat voor de Media, dall'avv. G. H. L. Weesing, del foro di Amsterdam;

— per il governo tedesco, dal signor E. Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente;

— per il governo francese, dai signori P. Pouzoulet, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e J.-L. Falconi, segretario degli Affari esteri presso la direzione degli affari giuridici, in qualità di agenti;

— per il governo olandese, dal signor A. Bos, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità d'agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori H. Etienne, consigliere giuridico principale, e P. van Nuffel, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti;

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della TV 10 SA, del Commissariaat voor de Media, del governo francese, del governo olandese, rappresentato dal signor J. W. De Zwaan,

consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, nonché della Commissione all'udienza del 14 aprile 1994,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 giugno 1994,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 Con ordinanza 11 maggio 1992, pervenuta alla Corte il 26 gennaio 1993, la sezione giurisdizionale del Raad van State (Paesi Bassi) ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione delle disposizioni del Trattato stesso in materia di libera prestazione di servizi, al fine di potersi pronunciare sulla compatibilità con il diritto comunitario di una normativa di uno Stato membro che impone restrizioni alle attività di enti radiotelevisivi stabiliti in altri Stati membri.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la società per azioni di diritto lussemburghese TV 10 (in prosieguo: la «TV 10»), ente radiotelevisivo commerciale stabilito a Lussemburgo, e l'istituto incaricato in Olanda della vigilanza sul settore radiotelevisivo, il Commissariaat voor de Media, controversia relativa all'applicazione delle disposizioni della legge olandese 21 aprile 1987, che disciplina la fornitura di programmi radiofonici e televisivi, i canoni radiotelevisivi nonché gli aiuti agli organi della stampa (*Staatsblad* 4 giugno 1987, n. 249, in prosieguo: la «Mediawet»).

3 Si deve rilevare, in limine, che la Mediawet prevede due regimi distinti per la diffusione di programmi radiotelevisivi di origine olandese e per quella di programmi provenienti dall'estero.

4 Per quanto attiene alla diffusione di programmi radiotelevisivi olandesi, l'art. 31 della Mediawet prevede che il tempo di trasmissione disponibile per la diffusione di programmi sulla rete nazionale radiofonica o televisiva sia attribuito agli enti radiotelevisivi dal Commissariaat voor de Media. Ai sensi dell'art. 14 della detta legge, tali enti sono costituiti da associazioni di ascoltatori o telespettatori aventi personalità giuridica e costituite al fine di riflettere le singole correnti sociali, culturali, religiose o spirituali, come precisato nei rispettivi statuti. Tali enti hanno l'obbligo di garantire programmi diversificati. La Mediawet prevede inoltre, agli articoli 99-102, un sistema di finanziamento diretto a garantire il pluralismo ed il carattere non commerciale degli enti radiotelevisivi nazionali.

5 Per quanto riguarda la diffusione di programmi audiovisivi stranieri via cavo, l'art. 66 della Mediawet, nel testo vigente all'epoca dei fatti di causa, così disponeva:

«1) L'esercente di una rete di distribuzione via cavo può:

a) diffondere i programmi trasmessi da un ente di radiodiffusione straniero mediante un'emittente di radiodiffusione e che possono essere captati direttamente nella zona servita dalla rete via cavo mediante una comune antenna individuale durante la maggior parte del tempo ed in condizioni di qualità accettabili;

b) diffondere programmi diversi da quelli di cui alla lett. a) e che vengono trasmessi, conformemente alla disciplina loro applicabile nel paese d'origine, da un ente straniero in quanto programmi radio (...)».

6 Dal fascicolo emerge che la TV 10 si è effettivamente stabilita in Lussemburgo e che ha avviato attività di teleradiodiffusione nel rispetto della normativa lussemburghese. In tal senso essa ha ottenuto dalle autorità del detto paese l'autorizzazione a diffondere i propri programmi attraverso il satellite Astra, che li trasmette

verso il territorio olandese. Il Commissariaat voor Media sottolinea, tuttavia, che l'attività di gestione quotidiana della TV 10 è operata, in larga misura, da cittadini olandesi e che i suoi programmi sono destinati ad essere trasmessi attraverso le reti di distribuzione televisiva soprattutto in Lussemburgo e nei Paesi Bassi. Lo stesso istituto osserva peraltro che la TV 10 ha stipulato contratti con i gestori delle reti di distribuzione televisiva solamente a Lussemburgo e nei Paesi Bassi e non in altri Stati della Comunità europea. Esso rileva anche che, se la trasmissione di programmi, il loro acquisto, l'apposizione dei sottotitoli nei programmi stranieri, la direzione e la regia finale sono effettuati a Lussemburgo, il pubblico destinatario di tali programmi è costituito dal pubblico olandese, la maggior parte dei lavoratori assunti ai fini della realizzazione dei vari programmi della TV 10 provengono dai Paesi Bassi e i messaggi pubblicitari sono realizzati in tale paese.

7 Ciò premesso, con la decisione 28 settembre 1989, il Commissariaat voor de Media, ritenendo che la TV 10 si fosse stabilita in Lussemburgo allo scopo di sottrarsi alla normativa olandese applicabile agli enti radiotelevisivi nazionali, concludeva che essa non poteva essere considerata quale ente radiotelevisivo straniero, ai sensi dell'art. 66, primo comma, della Mediawet, e che i suoi programmi non potevano avere accesso alla rete di distribuzione via cavo dei Paesi Bassi.

8 A seguito di tale decisione la TV 10 decideva la sospensione totale dei propri programmi. Essa proponeva tuttavia, in base alla Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (legge in materia di ricorsi contro i provvedimenti amministrativi), ricorso per l'annullamento della decisione medesima dinanzi alla sezione giurisdizionale del Raad van State.

9 Con la sentenza 11 maggio 1992, il Raad van State confermava innanzitutto la tesi del Commissariaat voor de Media e rilevava, al pari di quest'ultimo, che la TV 10 si era stabilita a Lussemburgo con l'intento manifesto di sottrarsi alla Mediawet e che non poteva essere conseguentemente considerata quale ente radiotelevisivo stra-

niero ai sensi dell'art. 66 della legge stessa. Il detto giudice riteneva inoltre che la decisione del Commissariaat non costituisse violazione né del principio di uguaglianza, né dell'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che sancisce il diritto alla libertà di espressione, né dell'art. 14 della Convenzione medesima, che vieta le discriminazioni riguardanti i diritti e le libertà ivi garantiti.

10 Il Raad van State si richiamava inoltre alle sentenze 3 dicembre 1974, van Binsbergen (causa 33/74, Racc. pag. 1299), e 18 marzo 1980, Debauve (causa 52/79, Racc. pag. 833), sottolineando, in particolare, che è consentito ad uno Stato membro adottare provvedimenti diretti ad impedire che un prestatore di servizi la cui attività sia interamente o principalmente diretta verso il suo territorio si avvalga delle disposizioni del Trattato in materia di libera prestazione di servizi per sottrarsi a norme poste a disciplina dell'esercizio di professioni alle quali sarebbe soggetto ove fosse stabilito sul territorio dello Stato membro medesimo. Tuttavia, in considerazione della sentenza 10 luglio 1986, Segers (causa 79/85, Racc. pag. 2375), il Raad van State si chiedeva «come debbano essere valutate le attività realizzate in uno Stato membro da un ente radiotelevisivo costituito in base alla legge di un altro Stato membro ed ivi ufficialmente stabilito».

11 Il Raad van State ha quindi ritenuto necessario sottoporre alla Corte due questioni pregiudiziali. Tali questioni così recitano:

«1) Se sussistano servizi aventi natura transfrontaliera rilevanti ai fini del diritto comunitario nel caso in cui un ente radiotelevisivo, non autorizzato nello Stato membro A alla trasmissione via cavo di programmi radiotelevisivi, trasmetta programmi dallo Stato membro B allo scopo manifesto, desumibile da circostanze obiettive, di eludere la normativa dello Stato membro verso il cui territorio le trasmissioni stesse siano principalmente, ancorché non esclusivamente, dirette.

2) Se, alla luce del diritto comunitario e in considerazione dell'art. 10, nel combinato disposto con l'art. 14, della Convenzione europea per la salvaguardia

dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, lo Stato membro di ricezione possa legittimamente assoggettare le prestazioni di servizi indicate alla questione n. 1 a limitazioni consistenti nel ritenere il detto ente radiotelevisivo, ancorché stabilito in un altro Stato membro, quale ente radiotelevisivo nazionale escludendolo pertanto, in assenza dei requisiti previsti per l'autorizzazione degli enti radiotelevisivi nazionali, dall'accesso alla rete nazionale di trasmissione via cavo, in base al rilievo che lo stabilimento in un altro Stato membro costituirebbe unicamente un tentativo di eludere le norme vigenti nello Stato membro di ricezione, norme dirette a garantire la pluralità e la natura non commerciale del sistema radiotelevisivo nazionale».

## Sull'applicabilità delle norme relative alle prestazioni di servizi

12 Con la prima questione il giudice nazionale chiede, essenzialmente, se nella nozione di «prestazioni di servizi» di cui agli artt. 59 e 60 del Trattato rientri anche la diffusione, attraverso gli esercenti di reti via cavo esistenti in uno Stato membro, di programmi televisivi offerti da un ente radiotelevisivo stabilito in un altro Stato membro, anche qualora tale ente si sia ivi stabilito allo scopo di sottrarsi alla normativa applicabile agli enti radiotelevisivi nazionali nello Stato in cui avviene la ricezione dei programmi.

13 Prima di passare all'esame di tale questione, la Corte ricorda di aver già affermato, nella sentenza 30 aprile 1974 (causa 155/73, Sacchi, Racc. pag. 409, punto 6), che la trasmissione di messaggi televisivi è soggetta, come tale, alle norme del Trattato che riguardano la prestazione di servizi. Nella menzionata sentenza Debauve (punto 8), la Corte ha precisato che non sussiste alcun motivo per riservare un trattamento differente alla trasmissione di siffatti messaggi mediante teledistribuzione.

14 Nella stessa sentenza Debauve, la Corte ha tuttavia osservato che le disposizioni del Trattato in materia di libera prestazione di servizi non possono trovare applicazione nel caso di attività di cui tutti gli elementi rilevanti siano ristretti nell'am-

bito di un solo Stato membro. La questione se tale ipotesi ricorra in un caso specifico costituisce accertamento di fatto che rientra nella competenza del giudice nazionale. Orbene, nella specie, il Raad van State ha accertato che la TV 10 è stata costituita nel rispetto della normativa lussemburghese, che la sua sede sociale si trova nel Granducato del Lussemburgo e che essa intendeva trasmettere programmi diretti verso i paesi Bassi.

15 La circostanza che, secondo il giudice di rinvio, la TV 10 si sia stabilita nel Granducato del Lussemburgo allo scopo di eludere la normativa olandese non esclude che le sue trasmissioni possano essere considerate quali servizi ai sensi del Trattato. Tale questione è infatti distinta da quella della individuazione dei provvedimenti che uno Stato può legittimamente adottare al fine di impedire che il prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro aggiri la sua normativa interna. Tale diverso problema costituisce, infatti, oggetto della seconda questione sollevata dal giudice a quo.

16 Si deve quindi risolvere la prima questione nel senso che nella nozione di «prestazione di servizi» di cui agli artt. 59 e 60 del Trattato rientra la diffusione, attraverso gli esercenti di reti di distribuzione via cavo stabiliti in uno Stato membro, di programmi televisivi offerti da un ente radiotelevisivo stabilito in un altro Stato membro, ancorché tale ente si sia stabilito nel detto Stato allo scopo di sottrarsi alla normativa applicabile agli enti radiotelevisivi nazionali nello Stato in cui avviene la ricezione dei programmi.

**Sulla questione della legittimità di talune restrizioni alla libera prestazione di servizi**

17 Con la seconda questione il giudice di rinvio si chiede in sostanza se le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione di servizi debbano essere interpretate nel senso che esse ostino a che uno Stato membro equipari a un ente radiotelevisivo

nazionale un ente radiotelevisivo costituito secondo la legge di un altro Stato membro ed ivi stabilito, ma le cui attività siano interamente o principalmente dirette verso il territorio del primo Stato, qualora tale stabilimento sia stato operato al fine di consentire al detto ente di sottrarsi alle norme alle quali sarebbe stato soggetto in caso di stabilimento sul territorio del primo Stato.

18 Al riguardo si deve anzitutto ricordare che, come rilevato dalla Corte nelle sentenze 25 luglio 1991, causa C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda (Racc. pag. I-4007, punti 22 e 23), e causa C-353/89, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-4069, punti 3, 29 e 30), nonché nella sentenza 3 febbraio 1993, causa C-148/91, Veronica Omroep Organisatie (Racc. pag. I-487, punto 9), la Mediawet mira ad istituire un sistema radiofonico e televisivo pluralistico e non commerciale inserendosi, quindi, in una politica culturale finalizzata a salvaguardare, nel settore radiotelevisivo, la libertà di espressione delle diverse componenti sociali, culturali, religiose o filosofiche esistenti nei Paesi Bassi.

19 Dalle tre menzionate sentenze emerge inoltre che tali obiettivi di politica culturale costituiscono obiettivi di interesse generale che uno Stato membro può legittimamente perseguire disciplinando in modo idoneo lo statuto dei propri enti radiotelevisivi.

20 La Corte ha peraltro già rilevato, con riguardo all'art. 59 del Trattato, relativo alla libera prestazione di servizi, che non può essere negato a uno Stato membro il diritto di provvedere affinché un prestatore di servizi, la cui attività si svolga per intero o principalmente sul territorio di detto Stato, non utilizzi le libertà garantite dal Trattato al fine di sottrarsi alle norme la cui osservanza gli sarebbe imposta ove egli fosse stabilito nello Stato medesimo (v. sentenza van Binsbergen, citata).

21 Ne consegue che uno Stato membro può legittimamente equiparare ad un ente radiotelevisivo nazionale un ente radiofonico e televisivo stabilito in un altro Stato membro allo scopo di realizzare prestazioni di servizi dirette verso il suo territorio, in quanto tale misura mira ad impedire che, avvalendosi delle libertà garantite dal Trattato, gli enti che si stabiliscano in un altro Stato membro possano illegittimamente sottrarsi agli obblighi posti dalla normativa nazionale, nella specie quelli relativi al contenuto pluralistico e non commerciale dei programmi.

22 L'equiparazione di tali enti a enti nazionali non può essere pertanto ritenuta incompatibile con le disposizioni degli artt. 59 e 60 del Trattato.

23 Il giudice nazionale si è tuttavia chiesto se tale equiparazione non minacci il diritto alla libertà di espressione garantito dagli artt. 10 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

24 Si deve ricordare, in proposito, che, secondo costante giurisprudenza, i diritti fondamentali, tra i quali rientrano quelli garantiti dalla detta Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza (v., in particolare, le sentenze 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT, Racc. pag. I-2925, punto 41, e 25 luglio 1991, Commissione/Paesi Bassi, citata).

25 Orbene, nella citata sentenza Commissione/Paesi Bassi (punto 30), la Corte ha rilevato che il mantenimento del pluralismo, che la politica olandese nel settore radiotelevisivo intende garantire, mira a preservare la diversità delle opinioni, e quindi, la libertà di espressione, la cui tutela costituisce, appunto, scopo della detta Convenzione.

26 La seconda questione deve essere quindi risolta affermando che le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione di servizi devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a che uno Stato membro equipari ad un ente radiotelevisivo nazionale un ente radiotelevisivo costituito ai sensi della legge di un altro Stato membro ed ivi stabilito, ma le cui attività siano interamente o principalmente dirette verso il territorio del primo Stato membro, qualora tale stabilimento sia stato operato al fine di consentire a tale ente di sottrarsi alle norme alle quali sarebbe stato soggetto ove si fosse stabilito sul territorio del primo Stato.

## Sulle spese

27 Le spese sostenute dai governi francese, olandese e tedesco 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 (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Raad van State (Paesi Bassi) con ordinanza 11 maggio 1992, dichiara:

**1) Nella nozione di «prestazione di servizi» di cui agli artt. 59 e 60 del Trattato CEE rientra la diffusione, attraverso gli esercenti di reti di distribuzione via**

cavo stabiliti in uno Stato membro, di programmi televisivi offerti da un ente radiotelevisivo stabilito in un altro Stato membro, ancorché tale ente si sia stabilito nel detto Stato allo scopo di sottrarsi alla normativa applicabile agli enti radiotelevisivi nazionali nello Stato in cui avviene la ricezione dei programmi;

2) Le disposizioni del Trattato CEE relative alla libera prestazione di servizi devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a che uno Stato membro equipari ad un ente radiotelevisivo nazionale un ente radiotelevisivo costituito ai sensi della legge di un altro Stato membro ed ivi stabilito, ma le cui attività siano interamente o principalmente dirette verso il territorio del primo Stato membro, qualora tale stabilimento sia stato operato al fine di consentire a tale ente di sottrarsi alle norme alle quali sarebbe stato soggetto ove si fosse stabilito sul territorio del primo Stato.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 ottobre 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

Moitinho de Almeida