

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

21 febbraio 2008\*

Nel procedimento C-426/05,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Verwaltungsgerichtshof (Austria), con decisione 22 novembre 2005, pervenuta in cancelleria il 1° dicembre 2005, nella causa tra

**Tele2 Telecommunication GmbH**, già Tele2 UTA Telecommunication GmbH,

e

**Telekom-Control-Kommission**,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. L. Bay Larsen, K. Schiemann, P. Küris (relatore) e J.-C. Bonichot, giudici,

\* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro  
cancelliere: sig. J. Swedenborg, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 13 dicembre 2006,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Tele2 Telecommunication GmbH, dall'avv. M. Parschalk, Rechtsanwalt;
- per il governo austriaco, dalle sig.re C. Pesendorfer e W. Bauer, in qualità di agenti;
- per il governo belga, dalla sig.ra A. Hubert, in qualità di agente;
- per il governo danese, dal sig. J. Molde nonché dalle sig.re N. Holst-Christensen e B. Weis Fogh, in qualità di agenti;
- per il governo italiano, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. P. Gentili, avvocato dello Stato;
- per il governo sloveno, dalla sig.ra T. Mihelič, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. C. Ladenburger e M. Shotter, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 febbraio 2007,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- <sup>1</sup> La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 4 e 16 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU L 108, pag. 33; in prosieguo: la «direttiva quadro»).
- <sup>2</sup> Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Tele2 Telecommunication GmbH, già Tele2 UTA Telecommunication GmbH, un'impresa austriaca che fornisce reti e servizi di comunicazione elettronica (in prosieguo: la «Tele2»), e la Telekom-Control-Kommission (Commissione di controllo delle telecomunicazioni; in prosieguo: la «TCK») a causa del rifiuto di quest'ultima di riconoscerle la qualità di parte nell'ambito di una procedura amministrativa di analisi del mercato.

## Contesto normativo

### *Normativa comunitaria*

3 Ai termini del dodicesimo ‘considerando’ della direttiva quadro:

«Chiunque dovrebbe avere il diritto di ricorrere contro una decisione delle autorità nazionali di regolamentazione che lo riguardi dinanzi ad un organo che sia indipendente dalle parti in causa. Tale organo può essere un tribunale. (...)»

4 L’art. 4 della direttiva quadro, intitolato «Diritto di ricorso», così dispone:

«1. Gli Stati membri prevedono, a livello nazionale, meccanismi efficienti che permettano a qualunque utente e a qualunque impresa che fornisce reti e/o servizi di comunicazione elettronica, che siano interessati dalla decisione di una autorità nazionale di regolamentazione, di ricorrere contro detta decisione dinanzi ad un organo di ricorso, indipendente dalle parti coinvolte. Tale organo, che può essere un tribunale, è in possesso di competenze adeguate e tali da consentirgli di assolvere le sue funzioni. Gli Stati membri garantiscono che il merito del caso sia tenuto in debita considerazione e che vi sia un efficace meccanismo di ricorso. In attesa dell’esito di un eventuale ricorso, resta in vigore la decisione dell’autorità nazionale di regolamentazione, a meno che l’organo di ricorso non decida altrimenti.

2. Le decisioni degli organi competenti a conoscere dei ricorsi, di cui al paragrafo 1, che non siano organi giurisdizionali sono comunque sempre motivate per iscritto. In tal caso, inoltre, le decisioni sono impugnabili dinanzi a una giurisdizione ai sensi dell'articolo 234 del trattato».

- 5 L'art. 6 della direttiva quadro, intitolato «Meccanismo di consultazione e di trasparenza», prevede quanto segue:

«Salvo nei casi che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 7, paragrafo 6, o 20 o 21, gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di regolamentazione, quando intendono adottare misure in applicazione della presente direttiva o delle direttive particolari che abbiano un impatto rilevante sul relativo mercato, diano alle parti interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni sul progetto di misure entro un termine ragionevole. Le autorità nazionali di regolamentazione rendono pubbliche le procedure che applicano ai fini della consultazione. Gli Stati membri garantiscono la creazione di un unico punto d'informazione attraverso il quale si possa accedere a tutte le consultazioni in corso. Il risultato della procedura di consultazione deve essere reso pubblicamente disponibile attraverso l'autorità di regolamentazione nazionale, salvo nel caso di un'informazione riservata, nel rispetto della legislazione comunitaria e nazionale sulla riservatezza nel campo commerciale».

- 6 L'art. 7 della direttiva quadro, intitolato «Consolidamento del mercato interno per le comunicazioni elettroniche» così recita:

«(...)

3. Oltre alla consultazione di cui all'articolo 6, qualora un'autorità nazionale di regolamentazione intenda adottare una misura che:

- a) rientri nell'ambito di applicazioni degli articoli 15 o 16 della presente direttiva, degli articoli 5 o 8 della direttiva [del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002,] 2002/19/CE, [relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime] (direttiva accesso) [(GU L 108, pag. 7, in prosieguo: la "direttiva accesso"),] o dell'articolo 16 della direttiva [del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002,] 2002/22/CE, [relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica] (direttiva servizio universale) [(GU L 108, pag. 51, in prosieguo: la "direttiva servizio universale")]; e
  
- b) influenzi gli scambi tra Stati membri,

essa rende nel contempo accessibile il progetto di misura alla Commissione e alle autorità nazionali di regolamentazione di altri Stati membri, insieme alla motivazione su cui la misura si basa, nel rispetto dell'articolo 5, paragrafo 3, e ne informa la Commissione e le altre autorità nazionali di regolamentazione. Le autorità nazionali di regolamentazione e la Commissione possono trasmettere le proprie osservazioni all'autorità nazionale di regolamentazione di cui trattasi entro il termine di un mese o entro il termine di cui all'articolo 6, se tale termine è più lungo. Il periodo di un mese non può essere prorogato.

4. Quando la misura prevista di cui al paragrafo 3 mira a:

- a) identificare un mercato rilevante differente da quelli previsti dalla raccomandazione ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1; o

- b) decidere sulla designazione o meno di imprese che detengono, individualmente o congiuntamente ad altre, un potere di mercato significativo, ai sensi dell'articolo 16, paragrafi 3, 4 o 5,

e tale misura influenzi gli scambi commerciali tra Stati membri e la Commissione ha indicato all'autorità nazionale di regolamentazione che il progetto di misura creerebbe una barriera al mercato unico o dubita seriamente della sua compatibilità con il diritto comunitario e in particolare con gli obiettivi di cui all'articolo 8, il progetto di misura non può essere adottato per ulteriori due mesi. Tale periodo non può essere prolungato. Entro tale periodo la Commissione può, nel rispetto della procedura di cui all'articolo 22, paragrafo 2, adottare una decisione con cui si richiama all'autorità nazionale di regolamentazione interessata di ritirare il progetto di misura. La decisione è accompagnata da un'analisi dettagliata e obiettiva dei motivi per i quali la Commissione considera che il progetto di misura non debba essere adottato, congiuntamente con proposte specifiche volte a emendare il progetto di misura.

5. L'autorità nazionale di regolamentazione interessata tiene nel massimo conto le osservazioni delle altre autorità nazionali di regolamentazione e della Commissione e può, salvo nei casi di cui al paragrafo 4, adottare il progetto di misura risultante e, in tal caso, comunicarlo alla Commissione.

(...)

<sup>7</sup> L'art. 8 della direttiva quadro, intitolato «Obiettivi generali e principi dell'attività di regolamentazione», enuncia al suo paragrafo 2:

«Le autorità nazionali di regolamentazione promuovono la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati, tra l'altro:

- a) assicurando che gli utenti, compresi gli utenti disabili, ne traggano il massimo beneficio sul piano della scelta, del prezzo e della qualità;
- b) garantendo che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche;
- c) incoraggiando investimenti efficienti in materia di infrastrutture e promuovendo l'innovazione;
- d) incoraggiando un uso efficace e garantendo una gestione efficiente delle radiofrequenze e delle risorse di numerazione».

8 L'art. 16 della direttiva quadro, intitolato «Procedura per l'analisi del mercato», prevede:

«1. Non appena possibile dopo l'adozione della raccomandazione o dopo ogni suo successivo aggiornamento, le autorità nazionali di regolamentazione effettuano un'analisi dei mercati rilevanti tenendo nel massimo conto gli orientamenti. Gli Stati membri provvedono affinché questa analisi sia effettuata, se del caso, in collaborazione con le autorità nazionali garanti della concorrenza.



2. Quando l'autorità nazionale di regolamentazione è tenuta, ai sensi degli articoli 16, 17, 18 o 19 della [direttiva servizio universale] o ai sensi degli articoli 7 e 8 della [direttiva accesso], a decidere in merito all'imposizione, al mantenimento, alla modifica o alla revoca di obblighi a carico delle imprese, essa determina, in base alla propria analisi di mercato di cui al paragrafo 1 del presente articolo, se uno dei mercati rilevanti sia effettivamente concorrenziale.

3. Se conclude che tale mercato è effettivamente concorrenziale, l'autorità nazionale di regolamentazione non impone né mantiene nessuno degli obblighi di regolamentazione specifici di cui al paragrafo 2. Qualora siano già in applicazione obblighi di regolamentazione settoriali, li revoca per le imprese operanti in tale mercato rilevante. La revoca degli obblighi è comunicata alle parti interessate con un congruo preavviso.

4. Qualora accerti che un mercato rilevante non è effettivamente concorrenziale l'autorità nazionale di regolamentazione individua le imprese che dispongono di un significativo potere di mercato conformemente all'articolo 13 e impone a tali imprese gli appropriati specifici obblighi di regolamentazione di cui al paragrafo 2 del presente articolo ovvero mantiene in vigore o modifica tali obblighi laddove già esistano.

(...)

6. Le misure di cui ai paragrafi 3, 4 e 5 sono adottate secondo la procedura di cui agli articoli 6 e 7».

*Normativa nazionale*

La legge generale sul procedimento amministrativo del 1991

- 9 L'art. 8 della legge generale sul procedimento amministrativo del 1991 (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl., 51/1991), nella versione pubblicata nel 2004 (BGBl. I, 10/2004), prevede quanto segue:

«Coloro che ricorrono all'attività delle autorità o a cui tale attività si riferisce sono soggetti interessati; qualora siano interessati in virtù di un diritto o di un interesse giuridico, sono parti».

La legge sulle telecomunicazioni del 2003

- 10 L'art. 37 della legge sulle telecomunicazioni del 2003 (Telekommunikationsgesetz 2003, BGBl. I, 70/2003; in prosieguo: il «TKG»), intitolato «Procedura per l'analisi del mercato», mira a recepire l'art. 16 della direttiva quadro. Ai sensi di suddetto art. 37:

«1. L'autorità nazionale di regolamentazione effettua d'ufficio, in osservanza delle disposizioni delle Comunità europee, ad intervalli regolari, non superiori a due anni, un'analisi dei mercati rilevanti definiti dal regolamento ai sensi dell'art. 36, n. 1. Tale procedura ha lo scopo di revocare, mantenere, modificare od imporre specifici obblighi una volta stabilito se sul mercato rilevante una o più imprese detengano un significativo potere di mercato o se, al contrario, vi sia un'effettiva concorrenza.

2. Qualora, in esito a tale procedura, l'autorità di regolamentazione giunga alla conclusione che sul mercato rilevante una o più imprese detengono un significativo potere di mercato, cosicché non vi è un'effettiva concorrenza, essa deve imporre a tale o tali imprese idonei e specifici obblighi in conformità degli artt. 38-46 ovvero 47, n. 1. Eventuali obblighi già esistenti a carico delle imprese, nella misura in cui riguardano il mercato rilevante, vengono modificati o nuovamente imposti dall'autorità di regolamentazione in base ai risultati della procedura e alla luce degli obiettivi della regolamentazione.

3. Qualora in esito alla procedura l'autorità di regolamentazione rilevi che nel mercato rilevante vi è un'effettiva concorrenza e nessuna impresa dispone di un significativo potere di mercato, ha la facoltà di astenersi dall'imporre obblighi ai sensi del n. 2, fatto salvo quanto disposto dall'art. 47, n. 2; in tal caso la procedura viene chiusa informalmente, relativamente a tale mercato, mediante decisione dell'autorità di regolamentazione e la decisione viene pubblicata. Qualora su tale mercato vi siano ancora specifici obblighi a carico di imprese, essi vengono revocati mediante decisione. Nella stessa decisione deve essere fissato anche un termine adeguato, non eccedente i sei mesi, che stabilisca il momento a partire dal quale la revoca prende effetto.

(...)

5. Nella detta procedura ha qualità di parte solo l'impresa nei cui confronti siano imposti, modificati o revocati specifici obblighi.

(...)

11 L'art. 128 del TKG, intitolato «Procedura di consultazione», dispone:

«1. Il Ministro federale dei Trasporti, dell'Innovazione e della Tecnologia e l'autorità di regolamentazione danno ai soggetti interessati la possibilità di presentare entro un termine ragionevole le proprie osservazioni sul progetto di misure di esecuzione ai sensi della presente legge federale che abbiano un impatto rilevante sul relativo mercato. Fanno eccezione le misure ai sensi degli artt. 91, n. 4, 122 e 130. Le competenti autorità rendono pubbliche le procedure di consultazione e i relativi risultati, salvo che l'art. 125 non disponga altrimenti.

(...)

4. Il Ministro federale dei Trasporti, dell'Innovazione e della Tecnologia e l'autorità di regolamentazione danno ai soggetti interessati la possibilità di presentare entro un termine ragionevole le proprie osservazioni su questioni relative ai diritti degli utenti finali o dei consumatori in materia di servizi pubblici di comunicazione. Essi tengono adeguatamente conto di tali osservazioni, in particolare qualora ci si debba aspettare un impatto rilevante sul mercato».

### **Causa principale e questioni pregiudiziali**

12 In data 16 luglio 2004, nell'ambito di una procedura amministrativa per l'analisi del mercato condotta dalla TCK, la Tele2 ha chiesto a quest'ultima di conferirle la qualità di parte nonché il diritto di accedere al fascicolo ai sensi dell'art. 37 del TKG.

- 13 Con decisione 6 settembre 2004, la TCK ha respinto tale domanda adducendo che, a norma del suddetto art. 37, n. 5, possono essere parti nelle procedure per l'analisi del mercato solo le imprese nei cui confronti siano stati imposti, modificati o revocati specifici obblighi di regolamentazione, ad esclusione di ogni altra impresa. A suo giudizio, ciò non sarebbe esattamente il caso della Tele2.
- 14 La Tele2 ha impugnato tale decisione dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo), ritenendo che una decisione adottata dalla TCK nell'ambito di una procedura per l'analisi del mercato costituisca una decisione ai sensi della direttiva «quadro», che interessa non soltanto l'impresa nei cui confronti siano stati imposti, modificati o revocati specifici obblighi di regolamentazione, bensì parimenti i concorrenti di quest'ultima. Infatti, secondo la Tele2, il risultato di detta analisi del mercato condiziona direttamente i diritti che un concorrente dell'impresa dominante può fare valere contro tale impresa.
- 15 Pertanto, il Verwaltungsgerichtshof ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alle Corti le due seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli artt. 4 e 16 della direttiva quadro debbano essere interpretati nel senso che per “interessati” [(betroffenen)] o “parti interessate” [(betroffenen)] si devono intendere anche le imprese attive come concorrenti sul mercato rilevante nei cui confronti non siano imposti, mantenuti o modificati specifici obblighi in una procedura per l'analisi del mercato.

2) In caso di soluzione affermativa della prima questione:

se l'art. 4 della direttiva quadro osti ad una norma nazionale ai sensi della quale in una procedura per l'analisi del mercato ha qualità di parte solo l'impresa alla quale siano imposti, modificati o revocati specifici obblighi».

## Sulle questioni pregiudiziali

### *Sulla prima questione*

<sup>16</sup> Con la prima questione il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se la nozione di utente o di impresa «interessato(a)» [(betroffen)], ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva quadro, nonché quella di parte «interessata» [(betroffene)], ai sensi dell'art. 16, n. 3, di detta direttiva, debbano essere interpretate nel senso che possono fare riferimento non soltanto ad un'impresa (precedentemente) detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante che è oggetto di una decisione adottata da un'autorità nazionale di regolamentazione nell'ambito di una procedura per l'analisi del mercato di cui all'art. 16 della medesima direttiva e che ne è destinataria, ma parimenti agli utenti e alle imprese concorrenti di una siffatta impresa che non sono diretti destinatari della decisione di cui trattasi, la quale incide tuttavia sfavorevolmente sui loro diritti.

<sup>17</sup> Occorre preliminarmente rilevare che, come emerge dalla decisione di rinvio, nella causa principale si tratta del diritto di essere parte in un procedimento amministrativo non contenzioso, nella specie, in una procedura per l'analisi del mercato condotta dalla TCK a norma dell'art. 37 del TKG, il quale recepisce l'art. 16 della

direttiva quadro. Per contro, l'art. 4 di detta direttiva, parimenti evocato dal giudice del rinvio, disciplina un punto rientrante nel diritto amministrativo contenzioso, poiché tale art. 4 dispone che gli Stati membri prevedano, a livello nazionale, meccanismi efficienti che permettano a qualunque utente e a qualunque impresa che fornisce reti e/o servizi di comunicazione elettronica, e che siano interessati da una decisione adottata da un'autorità di regolamentazione, di ricorrere dinanzi ad un organo indipendente dalle parti coinvolte, che può essere un tribunale. Qualora l'organo di ricorso non abbia natura giurisdizionale, le sue decisioni sono sempre motivate per iscritto e, inoltre, in tal caso, la sua decisione è impugnabile dinanzi a un giudice ai sensi dell'art. 234 CE.

18 Dalla decisione di rinvio si evince peraltro che, in base al diritto processuale austriaco, nell'ambito di una procedura per l'analisi del mercato, la qualità di parte conferisce diritti di partecipazione a detta procedura, come quello di consultare il fascicolo inerente al procedimento amministrativo, quello di essere sentiti, quello di prendere conoscenza dei risultati del procedimento di assunzione della prova e di presentare osservazioni ad esso relative nonché il diritto di esperire mezzi di ricorso contro la decisione adottata in esito ad una procedura siffatta.

19 Tenuto conto del tenore letterale dell'art. 4 della direttiva quadro, come appena ricordato al punto 17 della presente sentenza, al fine di risolvere la prima questione sollevata dal giudice del rinvio, occorre valutare la portata della nozione di utente o di impresa «interessato(a)» da una decisione di un'autorità di regolamentazione nazionale ai sensi del suddetto articolo.

20 Anzitutto, è giocoforza constatare che la direttiva quadro non definisce tale nozione.

- 21 Secondo il governo belga, il fatto che nelle versioni inglese e tedesca della direttiva di cui trattasi, gli artt. 4, n. 1, e 16, n. 3, utilizzano un termine identico, ossia rispettivamente «affected» (interessato) e «betroffen» (interessato), indica che queste due disposizioni si riferiscono alla stessa realtà e che, di conseguenza, le formulazioni olandesi «getroffen» (interessato) e «die gevolgen ondervinden» (che subisce le conseguenze) di cui, rispettivamente, agli artt. 4, n. 1, e 16, n. 3, hanno lo stesso significato.
- 22 Il giudice del rinvio ritiene altresì che, poiché gli artt. 4, n. 1, e 16, n. 3, della direttiva quadro nella versione tedesca impiegano la stessa espressione «betroffenen», ad essi deve essere attribuita la medesima portata.
- 23 Tuttavia, da tali constatazioni non può essere ricavata alcuna soluzione alla questione sollevata dal giudice del rinvio.
- 24 Infatti, più versioni linguistiche della direttiva quadro, ossia le versioni tedesca, inglese, bulgara, danese, spagnola, greca, italiana, lettone, lituana, polacca, slovacca, svedese e ceca, agli artt. 4, n. 1, e 16, n. 3, di detta direttiva, utilizzano lo stesso ed unico termine quando invece nelle altre versioni linguistiche delle stesse disposizioni figurano due vocaboli diversi, quali, nella versione francese di dette disposizioni, rispettivamente quella di utente o impresa «interessato(a)» e parti «interessate».
- 25 Orbene, in forza di una costante giurisprudenza, le varie versioni linguistiche di un testo comunitario vanno interpretate in modo uniforme e pertanto, in caso di divergenze tra tali versioni, la disposizione di cui trattasi dev'essere interpretata in funzione del sistema e dello scopo della normativa di cui fa parte (sentenze 13 aprile 2000, causa C-420/98, W.N., Racc. pag. I-2847, punto 21, e 14 giugno 2007, causa C-56/06, Euro Tex, Racc. pag. I-4859, punto 27).



- 26 Del pari, è di giurisprudenza costante che dalle esigenze tanto dell'applicazione uniforme del diritto comunitario quanto del principio d'uguaglianza discende che una disposizione di diritto comunitario la quale non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata deve normalmente dar luogo, nell'intera Comunità, ad un'interpretazione autonoma ed uniforme da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa (v., in particolare, sentenze 18 gennaio 1984, causa 327/82, Ekro, Racc. pag. 107, punto 11; 19 settembre 2000, causa C-287/98, Linster, Racc. pag. I-6917, punto 43, e 18 ottobre 2007, causa C-195/06, Österreichischer Rundfunk, Racc. pag. I-8817, punto 24).
- 27 Pertanto, la portata che il legislatore comunitario ha inteso conferire alla nozione di utente o di impresa «interessato(a)» da una decisione di un'autorità nazionale di regolamentazione, ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva quadro, deve essere valutata alla luce dell'obiettivo perseguito dall'art. 4 nel contesto di tale direttiva.
- 28 Tuttavia, è giocoforza constatare che, pur supponendo che un'impresa, che versi in una situazione come quella della ricorrente nella causa principale, rientri nella previsione dell'art. 16, n. 3, della direttiva quadro, non ne conseguirebbe automaticamente che tale impresa possa rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 4, n. 1, di quest'ultima. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 19 delle sue conclusioni, detto art. 4, n. 1, persegue finalità ben distinte da quelle sottese al detto art. 16, n. 3.
- 29 Infatti, la conseguenza, per un'impresa, di rientrare nell'ambito di applicazione della prima disposizione è quella di vedersi attribuire un diritto di ricorso contro una decisione adottata da un'autorità nazionale di regolamentazione che l'interessa, mentre la seconda disposizione, in caso di decisione recante revoca degli obblighi imposti all'impresa (precedentemente) detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante, le conferisce invece il diritto di essere avvisata di tale revoca con un congruo preavviso.

- 30 Come evidenziato dall'avvocato generale al paragrafo 22 delle sue conclusioni, l'art. 4 della direttiva quadro costituisce un'espressione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, il quale costituisce un principio generale di diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è stato sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (sentenza 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet, Racc. pag. I-2271, punto 37, nonché giurisprudenza ivi citata), e in virtù del quale spetta ai giudici degli Stati membri garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario (sentenza Unibet, cit., punto 38 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 31 Nell'ipotesi contemplata all'art. 4 della direttiva quadro, gli Stati membri sono tenuti a prevedere un ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale al fine di tutelare i diritti derivanti agli utenti e alle imprese dall'ordinamento giuridico comunitario.
- 32 Ne discende che l'imperativo di conferire una tutela giurisdizionale effettiva, dal quale deriva l'art. 4 della direttiva quadro, deve applicarsi ugualmente agli utenti e alle imprese in capo ai quali possono scaturire diritti dall'ordinamento giuridico comunitario, segnatamente dalle direttive sulle telecomunicazioni, e che sono lesi nei loro diritti da una decisione di un'autorità nazionale di regolamentazione.
- 33 Occorre pertanto verificare se dall'ordinamento giuridico comunitario, segnatamente dalle direttive sulle telecomunicazioni, possano scaturire diritti nei confronti degli utenti e delle imprese concorrenti di un'impresa (precedentemente) detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante e se questi possano essere lesi nei loro diritti in seguito ad una decisione adottata da un'autorità nazionale di regolamentazione di cui non sono i destinatari, ipotesi in cui dovrebbero godere di un diritto di ricorso al fine di sottoporre tale decisione ad un sindacato giurisdizionale.

34 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 29 delle sue conclusioni e come fatto valere dalla ricorrente nella causa principale, al pari della Commissione, taluni obblighi specifici imposti all'impresa detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante conformemente all'art. 16, nn. 3 e 4, della direttiva quadro, nonché alle disposizioni della direttiva accesso ivi citate, costituiscono misure di tutela previste nell'interesse degli utenti e delle imprese concorrenti di tale impresa detentrica di un significativo potere e sono dunque idonee a conferire diritti a questi ultimi. Tra le misure di tutela figurano, in particolare, quelle che possono essere disposte dall'autorità di regolamentazione nazionale conformemente all'art. 8 della direttiva accesso nonché gli obblighi di non discriminazione tra concorrenti e gli obblighi relativi all'accesso dei concorrenti a determinate risorse di rete e all'utilizzo di queste ultime, previsti rispettivamente agli artt. 10 e 12 di quest'ultima direttiva.

35 Per quanto attiene, in particolare, ai suddetti obblighi relativi all'accesso a determinate risorse di rete e all'utilizzo di queste ultime, l'art. 12, n. 1, della direttiva accesso dispone che «[a]i sensi dell'art. 8, le autorità nazionali di regolamentazione, possono imporre agli operatori di accogliere richieste ragionevoli di accesso e ad autorizzare l'uso di determinati elementi di rete e risorse correlate, in particolare qualora l'autorità nazionale di regolamentazione reputi che il rifiuto di concedere l'accesso o termini e condizioni non ragionevoli di effetto equivalente ostacolerebbe l'emergere di una concorrenza sostenibile sul mercato al dettaglio o sarebbe contrario agli interessi dell'utente finale». Al pari dell'obbligo di non discriminazione di cui all'art. 10 della stessa direttiva, tali obblighi relativi all'accesso dei concorrenti a determinate risorse di rete e all'utilizzo di queste ultime sono intesi a fare beneficiare di tale accesso i concorrenti interessati.

36 Ne consegue che gli utenti o le imprese concorrenti di un'impresa detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante devono essere considerati potenziali beneficiari dei diritti corrispondenti agli obblighi specifici di regolamentazione imposti da un'autorità nazionale di regolamentazione a tale impresa detentrica di un significativo potere in forza dell'art. 16 della direttiva quadro e delle direttive sulle

telecomunicazioni ivi citate. Pertanto, questi utenti e queste imprese possono essere considerati «interessati», ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva quadro, dalle decisioni di detta autorità che modificano o revocano tali obblighi.

37 Si deve poi rilevare che, ai sensi dell'art. 8, n. 2, della direttiva quadro, le autorità nazionali di regolamentazione devono promuovere la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati, garantendo, in particolare, che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche.

38 Orbene, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 24 delle sue conclusioni e come fatto valere dal governo danese, una rigida interpretazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva quadro, secondo cui tale disposizione non conferirebbe un diritto di ricorso a persone diverse dai destinatari delle decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione, sarebbe difficilmente compatibile con gli obiettivi generali e i principi di regolamentazione derivanti, per tali autorità, dall'art. 8 di detta direttiva, in particolare con l'obiettivo di promozione della concorrenza.

39 Ne discende che l'art. 4, n. 1, della direttiva quadro deve essere interpretato nel senso che mira a concedere un diritto di ricorso altresì a persone diverse dai destinatari di una decisione adottata da un'autorità nazionale di regolamentazione nell'ambito di un'analisi del mercato. Pertanto, vanno considerati «interessati» ai sensi di tale disposizione gli utenti e le imprese concorrenti di un'impresa (precedentemente) detentrici di un significativo potere sul mercato considerato, qualora i loro diritti siano potenzialmente lesi da una decisione del genere.

40 Per quanto riguarda poi l'art. 16, n. 3, terza frase, della direttiva quadro, tale disposizione prevede che le parti «interessate» dalla revoca di obblighi di regolamentazione settoriali siano avvisate con un congruo preavviso. Orbene, un'impresa

(precedentemente) detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante è destinataria della decisione di revoca di tali obblighi cosicché risulta pacifico che questa debba esserle notificata. Lo stesso vale peraltro rispetto a decisioni che pongono in essere siffatti obblighi a carico di una tale impresa, indipendentemente dalla mancanza di menzione esplicita in tal senso all'art. 16, n. 4, di detta direttiva. Per contro, l'avvertimento previsto dall'art. 16, n. 3, della medesima direttiva, assume pieno significato in relazione ad imprese concorrenti che, dal canto loro, traggono profitto dagli obblighi di cui è stata decisa la revoca. Se ne ricava che il legislatore comunitario, prevedendo la notifica di un tale avvertimento, abbia inteso tutelare, in qualità di parti «interessate», soprattutto i concorrenti dell'impresa (precedentemente) detentrica di un significativo potere sul mercato. Occorre inoltre osservare che, in caso contrario, il legislatore comunitario avrebbe fatto ricorso in tale disposizione non alla nozione di parti «interessate», bensì a quella di «impresa» di cui alla seconda frase dello stesso paragrafo.

41 Pertanto, i diritti dei concorrenti di un'impresa (precedentemente) detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante sono tutelati dall'art. 16, n. 3, della direttiva quadro e questi ultimi devono dunque essere considerati come rientranti tanto nella sfera di applicazione di tale disposizione quanto in quella dell'art. 4, n. 1, della medesima direttiva.

42 Va inoltre ricordato che, in forza dell'art. 16, n. 6, della direttiva quadro, le misure adottate in base a tale disposizione sono soggette alle procedure previste segnatamente dall'art. 6 della direttiva in parola e che quest'ultima disposizione comporta, in particolare, il diritto per le parti interessate di presentare le loro osservazioni sul progetto di misure entro un termine ragionevole.

43 Da quanto precede risulta che la nozione di utente o di impresa «interessato(a)», ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva quadro, nonché quella di parte «interessata», ai sensi dell'art. 16, n. 3, di detta direttiva, devono essere interpretate nel senso che possono fare riferimento non soltanto ad un'impresa (precedentemente) detentrica

di un significativo potere sul mercato rilevante che è oggetto di una decisione adottata da un'autorità nazionale di regolamentazione nell'ambito di una procedura per l'analisi del mercato di cui all'art. 16, della medesima direttiva e che ne è la destinataria, bensì anche agli utenti e alle imprese concorrenti di una siffatta impresa che non sono diretti destinatari di tale decisione, la quale incide tuttavia sfavorevolmente sui loro diritti.

44 Di conseguenza, non può essere accolta la tesi sostenuta dai governi austriaco e sloveno secondo cui la mera lettura congiunta dell'art. 4, n. 1, e del dodicesimo 'considerando' della direttiva quadro consente di concludere che la direttiva in parola prevede la possibilità di un ricorso unicamente nei confronti di chi sia stato effettivamente oggetto di una decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione e che ne sia destinatario.

45 Certamente, il suddetto 'considerando' enuncia che «[c]hiunque dovrebbe avere il diritto di ricorrere contro una decisione delle autorità nazionali di regolamentazione che lo riguardi dinanzi ad un organo che sia indipendente dalle parti in causa. Tale organo può essere un tribunale». Tale 'considerando' si limita dunque ad evocare la possibilità, per chiunque sia colpito da una decisione di un'autorità nazionale di regolamentazione, di proporre ricorso contro tale decisione. Orbene, la semplice evocazione, in tale 'considerando', della possibilità per il destinatario di una decisione di proporre un ricorso non implica affatto che un tale ricorso sia precluso ad altre imprese quali le imprese concorrenti di suddetto destinatario.

46 I governi austriaco e sloveno fanno altresì valere che, ai fini dell'interpretazione delle disposizioni su cui è incentrata la presente questione pregiudiziale, occorre tener conto del principio di effettività inerente al diritto comunitario, il quale ingloba anche l'aspetto relativo alla rapidità di attuazione delle specifiche decisioni di regolamentazione. Questi governi sembrano dunque volere dimostrare che la possibilità di riconoscere agli «interessati», di cui all'art. 8 della legge generale sul procedimento

amministrativo del 1991, nella versione pubblicata nel 2004, diritti riservati alle «parti» possa allungare notevolmente la durata complessiva della procedura per l'analisi del mercato, allorché l'autorità nazionale di regolamentazione deve reagire al più presto possibile per compensare gli squilibri che possono manifestarsi nei mercati le cui condizioni possono mutare rapidamente.

47 Tale argomentazione non può essere accolta. Infatti, come rammentato al punto 17 della presente sentenza, l'art. 4 della direttiva quadro sancisce l'obbligo di prevedere un diritto di ricorso giurisdizionale ma non riguarda affatto il procedimento amministrativo non contenzioso che precede la proposizione di un siffatto ricorso.

48 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la prima questione sollevata dichiarando che la nozione di utente o di impresa «interessato(a)» ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva quadro nonché quella di parte «interessata», ai sensi dell'art. 16, n. 3, di tale direttiva, devono essere interpretate nel senso che possono fare riferimento non soltanto ad un'impresa (precedentemente) detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante che sia oggetto di una decisione adottata da un'autorità nazionale di regolamentazione nell'ambito di una procedura per l'analisi del mercato di cui all'art. 16 della medesima direttiva e che ne sia la destinataria, bensì parimenti agli utenti e alle imprese concorrenti di una tale impresa che non sono diretti destinatari di tale decisione, la quale incide tuttavia sfavorevolmente sui loro diritti.

### *Sulla seconda questione*

49 Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se dall'art. 4 della direttiva quadro risulti che un'impresa quale la ricorrente nella causa principale, allorché disponga di un diritto di ricorso avverso le decisioni adottate da un'autorità

nazionale di regolamentazione in esito ad una procedura amministrativa di analisi del mercato debba, per tale motivo, vedersi anche attribuire la qualità di parte nel procedimento non contenzioso di analisi del mercato.

- 50 A tal riguardo, giova rammentare che l'art. 4 della direttiva quadro non disciplina la questione quali siano le parti nel procedimento amministrativo non contenzioso di cui all'art. 16 di tale direttiva. Neppure la formulazione di quest'ultima disposizione fornisce indicazioni nel senso che un'impresa come la ricorrente nella causa principale dovrebbe avere un diritto di partecipare, in qualità di parte, a detta procedura per l'analisi del mercato. Infatti, l'art. 16, n. 3, terza frase, della direttiva quadro si limita ad affermare che le parti interessate dalla revoca di obblighi specifici di regolamentazione devono essere avvisate con un congruo preavviso.
- 51 Conseguentemente, in mancanza di disciplina comunitaria in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi effetto diretto (v., in particolare, sentenze 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck, Racc. pag. I-4599, punto 12 e giurisprudenza ivi citata, nonché 24 settembre 2002, causa C-255/00, Grundig Italiana, Racc. pag. I-8003, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).
- 52 Ne consegue che, in linea di principio, il diritto comunitario non impone agli Stati membri di ammettere l'insieme degli utenti e delle imprese concorrenti di un'impresa (precedentemente) detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante a partecipare ad una procedura per l'analisi del mercato di cui all'art. 16 della direttiva quadro, in qualità di parte in possesso, ai sensi del diritto processuale austriaco applicabile, delle prerogative descritte al punto 18 della presente sentenza. Spetta dunque al legislatore nazionale precisare se un'impresa come la ricorrente nella causa principale possiede la qualità di parte in tale procedimento amministrativo non contenzioso e, in caso affermativo, stabilire se tale impresa possa vedersi conferire diritti



processuali diversi da quelli espressamente previsti da detto art. 16 nonché diritti inerenti al procedimento di consultazione espressamente previsti dall'art. 6 della medesima direttiva.

- 53 Di conseguenza, una norma di diritto nazionale che, nell'ambito di un tale procedimento, riconosca la qualità di parte solo ad imprese (precedentemente) detentrici di un significativo potere sul mercato rilevante nei confronti delle quali siano stati imposti, modificati o revocati specifici obblighi di regolamentazione, in linea di principio, non è contraria all'art. 4 della direttiva quadro.
- 54 Tuttavia, va ricordato che le modalità procedurali nazionali di ricorso intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'effetto diretto del diritto comunitario non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) né rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v., in tal senso, in particolare, citate sentenze *Peterbroeck*, punto 12 e giurisprudenza ivi citata, nonché *Grundig Italiana*, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).
- 55 Per quanto riguarda il principio di effettività, invocato dalla ricorrente nella causa principale per rivendicare un diritto di partecipazione al procedimento amministrativo di analisi del mercato di cui trattasi, va ricordato che dalla giurisprudenza della Corte emerge che ciascun caso, in cui si ponga la questione se una norma processuale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione dei diritti conferiti ai soggetti dal diritto comunitario, dev'essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali. Sotto tale profilo si devono considerare, se necessario, i principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento (v., in tal senso, sentenze *Peterbroeck*, cit., punto 14, e 7 giugno 2007, cause riunite da *C-222/05* a *C-225/05*, van der Weerd e a., Racc. pag. I-4233, punto 33).

56 Di conseguenza, spetta al giudice del rinvio assicurarsi che il diritto processuale interno garantisca la tutela dei diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico comunitario agli utenti e alle imprese concorrenti di un'impresa (precedentemente) detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante con modalità che non siano meno favorevoli di quelle che riguardano la tutela di diritti interni analoghi e che non pregiudichino l'efficacia della tutela giuridica garantita dall'art. 4 della direttiva quadro a detti utenti ed imprese.

57 Ciò posto, si deve risolvere la seconda questione sollevata nel senso che una norma di diritto nazionale che, nell'ambito di una procedura non contenziosa per l'analisi del mercato, riconosca la qualità di parte unicamente alle imprese (precedentemente) detentriche di un significativo potere sul mercato rilevante nei confronti delle quali sino imposti, modificati o revocati obblighi specifici di regolamentazione, in linea di principio, non è contraria all'art. 4 della direttiva quadro. Tuttavia, spetta al giudice del rinvio verificare che il diritto processuale interno garantisca la tutela dei diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico comunitario agli utenti e alle imprese concorrenti di un'impresa (precedentemente) detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante con modalità che non siano meno favorevoli di quelle che riguardano la tutela di diritti analoghi di natura interna e che non pregiudichino l'efficacia della tutela giuridica garantita dall'art. 4 della direttiva quadro a detti utenti e a dette imprese.

## **Sulle spese**

58 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

- 1) **La nozione di utente o d'impresa «interessato(a)», ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), nonché quella di parte «interessata», ai sensi dell'art. 16, n. 3, di tale direttiva, devono essere interpretate nel senso che possono fare riferimento non soltanto ad un'impresa (precedentemente) detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante che sia oggetto di una decisione adottata da un'autorità nazionale di regolamentazione nell'ambito di una procedura per l'analisi del mercato di cui all'art. 16 della medesima direttiva e che ne sia la destinataria, bensì parimenti agli utenti e alle imprese concorrenti di una siffatta impresa che non sono diretti destinatari di tale decisione, la quale incide tuttavia sfavorevolmente sui loro diritti.**
  
- 2) **Una norma di diritto nazionale che, nell'ambito di una procedura non contenziosa per l'analisi del mercato, riconosca la qualità di parte unicamente alle imprese (precedentemente) detentriche di un significativo potere sul mercato rilevante, nei confronti delle quali siano imposti, modificati o revocati obblighi specifici di regolamentazione, in linea di principio, non è contraria all'art. 4 della direttiva 2002/21. Tuttavia, spetta al giudice del rinvio verificare che il diritto processuale interno garantisca la tutela dei diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico comunitario agli utenti e alle imprese concorrenti di un'impresa (precedentemente) detentrica di un significativo potere sul mercato rilevante con modalità che non siano meno favorevoli di quelle che riguardano la tutela di diritti analoghi di natura interna e che non pregiudichino l'efficacia della tutela giuridica garantita dall'art. 4 della direttiva 2002/21 a detti utenti e a dette imprese.**

Firme