



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

9 ottobre 2014\*

«Rinvio pregiudiziale — Reti e servizi di comunicazione elettronica — Direttiva 2002/22/CE — Articolo 32 — Servizi obbligatori supplementari — Sistema di compensazione dei costi connessi alla fornitura di tali servizi — Nozione di “giurisdizione” ai sensi dell’articolo 267 TFUE — Incompetenza della Corte»

Nella causa C-222/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Teleklagenævnet (Danimarca), con decisione del 22 aprile 2013, pervenuta in cancelleria il 25 aprile 2013, nel procedimento

**TDC A/S**

contro

**Erhvervsstyrelsen,**

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (relatore) e C. G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 19 marzo 2014,

considerate le osservazioni presentate:

- per la TDC A/S, da O. Spiermann, advokat;
- per l’Erhvervsstyrelsen, da J. Pinborg, advokat;
- per il governo danese, inizialmente da V. Pasternak Jørgensen, successivamente da C. Thorning, in qualità di agenti, assistiti da J. Pinborg e P. Biering, advokater;
- per la Commissione europea, inizialmente da M. Simonsen, successivamente da L. Nicolae e G. Conte, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 12 giugno 2014,

\* Lingua processuale: il danese.

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 32 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, 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), come modificata dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU L 337, pag. 11; in prosieguo: la «direttiva “servizio universale”»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la TDC A/S (in prosieguo: la «TDC») e l'Erhvervsstyrelsen (Ufficio danese delle imprese), in merito al rigetto di una domanda di compensazione dei costi connessi alla fornitura di servizi obbligatori supplementari.

### **Contesto normativo**

#### *Diritto dell'Unione*

- 3 L'articolo 1 della direttiva «servizio universale», intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«La presente direttiva disciplina la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica agli utenti finali nell'ambito della direttiva 2002/21/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (“direttiva quadro”) (GU L 108, pag. 33)]. Scopo della presente direttiva è garantire la disponibilità in tutta [l'Unione europea] di servizi di buona qualità accessibili al pubblico attraverso una concorrenza efficace e un'effettiva possibilità di scelta, nonché disciplinare i casi in cui le esigenze degli utenti finali non sono adeguatamente soddisfatte mediante il mercato. La direttiva contiene inoltre disposizioni riguardanti taluni aspetti delle apparecchiature terminali, comprese quelle volte a facilitare l'accesso per gli utenti finali disabili».

- 4 L'articolo 32 della direttiva «servizio universale», recante il titolo «Servizi obbligatori supplementari», stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri possono decidere di rendere accessibili al pubblico, nel loro territorio nazionale, servizi supplementari rispetto ai servizi compresi negli obblighi di servizio universale definiti al capo II; in tal caso, tuttavia, non può essere prescritto un sistema di indennizzo che preveda la partecipazione di specifiche imprese».

#### *Diritto danese*

- 5 La legge relativa alla concorrenza e al consumo sul mercato delle telecomunicazioni (Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet), applicabile al procedimento principale, ha trasposto nel diritto danese la direttiva «servizio universale».
- 6 Secondo il Teleklagenævnet (Commissione sui ricorsi in materia di telecomunicazioni), l'articolo 16, paragrafo 2, di detta legge, nella sua versione codificata con il decreto n. 780, del 28 giugno 2007, e modificata dalla legge n. 1412, del 27 dicembre 2008 (in prosieguo: la «legge del 2007»), prevedeva la

necessità di garantire, mediante la designazione di uno o di vari operatori del servizio universale, i seguenti servizi: telefonia fissa, rete numerica integrata di servizi (RNIS), linee affittate, servizi destinati ai disabili, servizi di informazione telefonica e servizi di sicurezza.

- 7 Risulta altresì dalla decisione di rinvio che l'articolo 20 della legge del 2007 conteneva norme relative alla compensazione delle perdite nell'ambito della fornitura del servizio universale. Tali norme sono state riprese in termini sostanzialmente identici a quelli di detto articolo nella legge n. 169, relativa alle reti e ai servizi di comunicazione elettronica (lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og – tjenester), del 3 marzo 2011 (in prosieguo: la «legge n. 169»).
- 8 In esito alla notifica di una lettera di diffida e di un parere motivato al Regno di Danimarca da parte della Commissione europea, la legge n. 169 è stata modificata dalla legge n. 250, del 31 marzo 2012; attualmente, essa prevede che l'impresa interessata possa ottenere la copertura delle perdite avvenute dopo il 1° aprile 2012 nell'ambito dei servizi di sicurezza e di emergenza marittima, senza detrazione dei profitti realizzati in virtù di altri servizi rientranti nell'obbligo di servizio universale di tale impresa.

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

- 9 La TDC, che apparteneva allo Stato fino alla sua privatizzazione avvenuta nel 1997, costituisce, in Danimarca, il principale operatore nel settore dei servizi di comunicazione elettronica.
- 10 Dal 1998 la TDC è incaricata di garantire, in Danimarca e in Groenlandia, i servizi di sicurezza e di emergenza marittima che consentono alle navi di chiedere assistenza quando si trovano in situazione di pericolo. Inoltre, la TDC garantisce, in Danimarca, servizi rientranti negli obblighi di servizio universale, ai sensi del capo II della direttiva «servizio universale», e, segnatamente, la telefonia di base.
- 11 In forza della legge del 2007, la TDC poteva percepire dallo Stato una compensazione dei costi netti connessi a detti servizi di sicurezza e di emergenza marittima solo nel caso in cui tutti gli obblighi di servizio universale e i servizi obbligatori supplementari avessero generato perdite.
- 12 La TDC, facendo valere che detta legge non era conforme all'articolo 32 della direttiva «servizio universale», ha presentato una denuncia alla Commissione. Dopo vari scambi di opinioni con le autorità danesi e la TDC, la Commissione ha inviato al Regno di Danimarca una lettera di diffida e un parere motivato, rispettivamente il 27 gennaio e il 29 settembre 2011.
- 13 Come risulta dalla decisione di rinvio, il Regno di Danimarca ha deciso di modificare la normativa danese di cui trattasi con effetto dal 1° aprile 2012. A partire da questa data, lo Stato deve sostenere il costo dei servizi di sicurezza e di emergenza marittima garantiti alla Danimarca e alla Groenlandia. La Commissione, pertanto, ha rinunciato a proporre un ricorso per inadempimento contro tale Stato membro.
- 14 A seguito di dette modifiche, la normativa danese prevede la compensazione da parte dello Stato del costo netto dei servizi di sicurezza e di emergenza marittima, indipendentemente dal fatto che gli altri obblighi di servizio universale diano origine ad un profitto o a una perdita.
- 15 Il 29 luglio 2011 la TDC ha chiesto all'Erhvervsstyrelsen la compensazione delle spese di fornitura dei servizi di sicurezza e di emergenza marittima sostenute per l'anno 2010. Il 26 settembre 2011 tale impresa ha presentato una domanda identica per gli anni dal 2007 al 2009.
- 16 Il 24 novembre 2011 l'Erhvervsstyrelsen ha respinto tali domande di compensazione in base al rilievo che, in particolare, il credito relativo al 2007 era prescritto, il termine entro cui una domanda siffatta poteva essere depositata per gli anni 2008 e 2009 era scaduto e la legge del 2007, allora in vigore, non

consentiva di accogliere la domanda di compensazione inerente all'anno 2010 senza detrazione dei profitti provenienti dai servizi rientranti negli obblighi di servizio universale, ai sensi del capo II della direttiva «servizio universale».

- 17 La TDC ha impugnato le decisioni dell'Erhvervsstyrelsen di rigetto delle sue domande dinanzi al Teleklagenævnet, che ha confermato, con decisione del 17 settembre 2012, le decisioni dell'Erhvervsstyrelsen vertenti sulle domande di compensazione relative agli anni dal 2007 al 2009.
- 18 Per quanto riguarda la domanda di compensazione relativa al 2010, il Teleklagenævnet ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se la direttiva [“servizio universale”], in particolare l'articolo 32 della medesima, osti a che uno Stato membro introduca una disposizione secondo cui un'impresa non può chiedere allo Stato membro il rimborso specifico del costo netto derivante dalla prestazione di servizi obbligatori supplementari non rientranti nel capo II di tale direttiva, laddove i profitti dell'impresa derivanti da altri servizi compresi nel suo obbligo di servizio universale ai sensi del capo II della direttiva superino le perdite derivanti dalla prestazione del servizio obbligatorio supplementare.
  - 2) Se la direttiva relativa al “servizio universale” osti a che uno Stato membro introduca una disposizione in base alla quale le imprese possono esclusivamente chiedere il rimborso allo Stato membro dei costi netti derivanti dalla prestazione di servizi obbligatori supplementari non rientranti nel capo II della direttiva, nel caso in cui i costi netti costituiscano un onere eccessivo per le imprese.
  - 3) Qualora la questione 2 sia risolta negativamente, se uno Stato membro possa stabilire che non sussiste un onere eccessivo derivante dalla prestazione di un servizio obbligatorio supplementare non rientrante nel capo II della direttiva [“servizio universale”], se l'impresa nel suo complesso ha conseguito profitti dalla prestazione di tutti i servizi per cui sussiste l'obbligo di servizio universale, compresa la prestazione di servizi che l'impresa avrebbe prestato anche senza l'obbligo di servizio universale.
  - 4) Se la direttiva relativa al “servizio universale” osti a che uno Stato membro introduca una disposizione secondo cui i costi netti di un'impresa designata, collegati alla prestazione di servizi universali ai sensi del capo II della direttiva, sono calcolati sulla base delle entrate complessive e dei costi complessivi collegati alla prestazione del servizio di cui trattasi, compresi i profitti e i costi che l'impresa avrebbe avuto anche senza l'obbligo di servizio universale.
  - 5) Se sulla risposta alle questioni da 1 a 4 influisca la questione se l'obbligo di servizio obbligatorio supplementare riguarda la Groenlandia che, ai sensi dell'allegato II del [Trattato FUE], costituisce un paese o un territorio d'oltremare, qualora l'obbligo sia imposto dalle autorità danesi ad un'impresa che è stabilita in Danimarca e l'impresa non abbia per il resto attività in Groenlandia.
  - 6) Che rilevanza abbiano per la risposta alle questioni 1-5 l'articolo 107, paragrafo 1, [TFUE] e l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, nonché la decisione [2012/21/UE] della Commissione, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, [TFUE] agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale [(GU 2012, L 7, pag. 3)].
  - 7) Che rilevanza abbia per la risposta alle questioni 1-5 il principio della minor distorsione di concorrenza possibile contenuto, tra l'altro, nell'articolo 1, paragrafo 2, nell'articolo 3, paragrafo 2, e nei considerando 4, 18, 23 e 26, nonché nell'allegato IV, parte B, della direttiva “servizio universale”.

- 8) Qualora le disposizioni della direttiva “servizio universale” ostino a normative nazionali del tipo di quelle menzionate nelle questioni 1, 2 e 4, se tali disposizioni o preclusioni abbiano effetto».

### **Sulla competenza della Corte**

- 19 Il carattere di giurisdizione del Teleklagenævnet, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, è stato rimesso in discussione dalla Commissione, la quale ha rilevato che tale organo non soddisfa tutti i criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte per poter essere qualificato come giurisdizione. La Commissione sottolinea, da un lato, che il fatto di adire detto organo non è obbligatorio, dato che i ricorsi proposti contro le decisioni adottate dall'Erhvervsstyrelsen possono essere presentati dinanzi al Teleklagenævnet oppure direttamente dinanzi ai giudici. Dall'altro, la normativa danese non prevederebbe garanzie particolari in relazione alla revoca dei membri del Teleklagenævnet o all'annullamento della nomina di questi ultimi e, di conseguenza, essa non sarebbe tale da impedire gli indebiti interventi o pressioni da parte del potere esecutivo sui membri di detto organo.
- 20 Nella decisione di rinvio, il Teleklagenævnet ritiene che esso soddisfi tutti i criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte per qualificare un organo di uno Stato membro come giurisdizione, ai sensi dell'articolo 267 TFUE.
- 21 In primo luogo, il Teleklagenævnet afferma che esso è un organo pubblico permanente di risoluzione delle controversie, istituito dalla legge n. 169, e che le modalità del suo funzionamento sono fissate dal decreto n. 383, del 21 aprile 2011.
- 22 In secondo luogo, il Teleklagenævnet precisa che statuisce in via definitiva in materia amministrativa sui ricorsi diretti contro le decisioni adottate dall'Erhvervsstyrelsen e che le sue decisioni sono vincolanti per le parti, fatto salvo l'esercizio di un ricorso dinanzi ai giudici ordinari, entro un termine di otto settimane. In linea di principio, l'Erhvervsstyrelsen non potrebbe proporre alcun ricorso avverso le decisioni del Teleklagenævnet dinanzi ai giudici ordinari.
- 23 In terzo luogo, il Teleklagenævnet rileva che i suoi membri sono nominati dal Ministro dell'Impresa e della Crescita per una durata di quattro anni e che è possibile il rinnovo del loro mandato. Lo stesso Ministro potrebbe designare, fra detti membri, un giurista in qualità di vicepresidente, il quale potrebbe sostituire il presidente in caso di impedimento o di ricusazione di quest'ultimo. Detti membri sarebbero indipendenti dall'amministrazione sul piano personale e professionale e non sarebbero soggetti all'autorità di detto Ministro. Il Teleklagenævnet sarebbe composto da un presidente, che deve essere un giurista, e da altri membri in numero da quattro a sei. Esso statuirebbe a maggioranza semplice e, in caso di parità di voti, quello del presidente sarebbe preponderante.
- 24 In quarto luogo, il Teleklagenævnet afferma che la procedura dinanzi ad esso è meramente scritta, ma occorre garantire che le parti possano presentare osservazioni al fine di chiarire tutte le circostanze rilevanti della causa, conformemente al principio del contraddittorio.
- 25 Pertanto, il Teleklagenævnet sarebbe legalmente istituito, avrebbe carattere permanente, i suoi membri offrirebbero tutte le garanzie di indipendenza, le sue decisioni sarebbero vincolanti ed esso applicherebbe norme giuridiche nonché un procedimento analogo a quello seguito dinanzi ai giudici ordinari, rispettando il principio del contraddittorio.
- 26 Il governo danese, in risposta ad un quesito posto dalla Corte, sostiene che il Teleklagenævnet deve essere qualificato come giurisdizione ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Esso sottolinea che tale organo soddisfa i criteri relativi al fondamento legale, alla permanenza e all'applicazione delle norme giuridiche. Esso precisa inoltre che, sebbene le condizioni di revoca dei membri di tale organo non siano specificamente definite dalla normativa danese, detti membri sono tutelati da una revoca

arbitraria e abusiva, conformemente alle norme generali del diritto amministrativo e del diritto del lavoro. All'udienza, tale governo ha affermato che il potere di revoca di detti membri appartiene alla persona che ha il potere di nomina, vale a dire al Ministro dell'Impresa e della Crescita.

- 27 Va ricordato che, secondo costante giurisprudenza, per valutare se l'organo del rinvio possieda le caratteristiche di una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, questione unicamente di diritto dell'Unione, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali il fondamento legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente (v., segnatamente, sentenza *Belov*, C-394/11, EU:C:2013:48, punto 38, e ordinanza *Merck Canada*, C-555/13, EU:C:2014:92, punto 16).
- 28 In primo luogo, si deve esaminare il criterio relativo all'indipendenza del *Teleklagenævnet*.
- 29 La nozione di indipendenza, intrinseca alla funzione giurisdizionale, implica innanzitutto che l'organo interessato si trovi in posizione di terzietà rispetto all'autorità che ha adottato la decisione oggetto del ricorso (sentenza *RTL Belgium*, C-517/09, EU:C:2010:821, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).
- 30 Tale nozione presenta due aspetti. Il primo, avente carattere esterno, presuppone che l'organo sia tutelato da interventi o pressioni dall'esterno idonei a mettere a repentaglio l'indipendenza di giudizio dei suoi membri per quanto riguarda le controversie loro sottoposte (v., in tal senso, sentenze *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, punto 51, nonché *Torresi*, C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, punto 18).
- 31 Il secondo aspetto, avente carattere interno, si ricollega alla nozione di imparzialità e riguarda l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi concernenti l'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica (sentenza *Wilson*, EU:C:2006:587, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).
- 32 Tali garanzie di indipendenza e di imparzialità implicano l'esistenza di disposizioni, in particolare relative alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni, nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità del detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti (sentenza *Wilson*, EU:C:2006:587, punto 53 e giurisprudenza ivi citata). Per considerare soddisfatta la condizione relativa all'indipendenza dell'organo di rinvio, la giurisprudenza esige, in particolare, che i casi di revoca dei membri di tale organo siano determinati da espresse disposizioni di legge (sentenza *D. e A.*, C-175/11, EU:C:2013:45, punto 97, e ordinanza *Pilato*, C-109/07, EU:C:2008:274, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).
- 33 Nel caso di specie, per quanto concerne le norme sulla nomina dei membri del *Teleklagenævnet*, risulta, in particolare dalle osservazioni presentate dal governo danese, che questi ultimi sono nominati dal Ministro dell'Impresa e della Crescita per un periodo di quattro anni e che è possibile rinnovare il loro mandato.
- 34 Riguardo alla questione della revoca dei membri del *Teleklagenævnet*, il governo danese ha confermato all'udienza che questi ultimi potevano essere rimossi dalle loro funzioni da parte di detto Ministro, il quale dispone altresì del potere di nominarli.
- 35 Orbene, dalla decisione di rinvio e dalle osservazioni presentate dal governo danese risulta che, mentre la normativa danese prevede una procedura speciale riguardo alla revoca dei giudici ordinari, i membri del *Teleklagenævnet* possono essere revocati e che le condizioni della loro revoca non sono oggetto di una normativa particolare, perché, in caso di revoca abusiva, si applicano solamente le norme generali del diritto amministrativo e del diritto del lavoro.

- 36 Pertanto, non sembra che la revoca dei membri del Teleklagenævnet sia soggetta a garanzie particolari che consentano di fugare qualsiasi dubbio legittimo in merito all'indipendenza di tale organo (v., per analogia, ordinanza Pilato, EU:C:2008:274, punto 28).
- 37 Inoltre, come risulta dagli atti sottoposti alla Corte, un ricorso contro una decisione del Teleklagenævnet può essere proposto dinanzi ai giudici ordinari. In caso di proposizione di un ricorso simile, il Teleklagenævnet riveste la qualità di convenuto. Tale partecipazione del Teleklagenævnet a un procedimento che rimette in discussione la sua decisione implica che esso, qualora adotti detta decisione, non ha la qualità di terzo rispetto agli interessi in gioco e non possiede l'imparzialità richiesta (v., in tal senso, sentenza RTL Belgium, EU:C:2010:821, punto 47). Tale organizzazione dei mezzi di ricorso contro una decisione del Teleklagenævnet sottolinea quindi il carattere non giurisdizionale delle decisioni emesse da tale organo (v., per analogia, ordinanza MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punto 19).
- 38 Risulta dall'insieme delle suesposte considerazioni che, senza necessità di esaminare la questione se il Teleklagenævnet soddisfi gli altri criteri che consentono di valutare se tale organo possieda il carattere di giurisdizione, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, si deve constatare che la Corte non è competente a rispondere alle questioni poste.

### **Sulle spese**

- 39 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, 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 (Terza Sezione) dichiara:

**La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a rispondere alle questioni poste dal Teleklagenævnet (Danimarca), nella sua decisione del 22 aprile 2013.**

Firme