



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

14 gennaio 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica — Direttiva 2002/21/CE — Articolo 7, paragrafo 3 — Procedura di consolidamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche — Direttiva 2002/19/CE — Articoli 8 e 13 — Operatore designato quale detentore di un significativo potere di mercato — Obblighi imposti dalle autorità nazionali di regolamentazione — Controllo dei prezzi e obblighi relativi al sistema di contabilizzazione dei costi — Autorizzazione di tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile»

Nella causa C-395/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Bundesverwaltungsgericht (Suprema Corte amministrativa federale, Germania), con decisione del 25 giugno 2014, pervenuta in cancelleria il 19 agosto 2014, nel procedimento

Vodafone GmbH

contro

Bundesrepublik Deutschland,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente della Seconda Sezione, facente funzione di presidente della Terza Sezione, C. Toader, E. Levits, E. Jarašiūnas (relatore) e C. G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Vodafone GmbH, da T. Tschentscher e D. Herrmann, Rechtsanwälte;
- per la Commissione europea, da G. Braun e L. Nicolae, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

* Lingua processuale: il tedesco.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 3, 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; in prosieguo: la «direttiva quadro»).
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la Vodafone GmbH (in prosieguo: la «Vodafone») e la Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania) in merito ad una decisione dell'Agenzia federale di regolamentazione delle reti (Bundesnetzagentur; in prosieguo: l'«Agenzia») con cui sono state autorizzate a titolo provvisorio tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile della Vodafone.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva quadro

- 3 La direttiva quadro, al considerando 38 così recita:

«[nelle] misure che potrebbero influenzare il commercio tra gli Stati membri (...) sono comprese misure che abbiano un'influenza significativa su operatori o utenti in altri Stati membri, fra le quali tra l'altro: misure che influenzano i prezzi agli utenti in altri Stati membri; (...)».
- 4 L'articolo 1 della direttiva quadro stabilisce le finalità e la sfera di applicazione della direttiva stessa. Il paragrafo 1 di detto articolo così dispone:

«La presente direttiva istituisce un quadro normativo armonizzato per la disciplina dei servizi di comunicazione elettronica, delle reti di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati, definisce le funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione [(in prosieguo: le "ANR")] ed istituisce le procedure atte a garantire l'applicazione armonizzata del quadro normativo nella Comunità».
- 5 Ai sensi dell'articolo 2, lettera l), della direttiva quadro, le «direttive particolari» cui la direttiva quadro fa riferimento sono la direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU L 108, pag. 21), la direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) (GU L 108, pag. 7); la 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), nonché la direttiva 97/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni (GU 1998, L 24, pag. 1).

- 6 L'articolo 6 della direttiva quadro, intitolato «Meccanismo di consultazione e di trasparenza», prevede, sostanzialmente, che le ANR, laddove intendano adottare, in base alla direttiva quadro o alle direttive particolari, misure che possano presentare un impatto rilevante sul relativo mercato, danno alle parti interessate la possibilità di presentare proprie osservazioni in merito alle misure progettate.
- 7 Il successivo articolo 7, rubricato «Consolidamento del mercato interno per le comunicazioni elettroniche», così dispone:

«1. Le [ANR], nell'esercizio delle funzioni indicate nella presente direttiva e nelle direttive particolari, tengono nella massima considerazione gli obiettivi di cui all'articolo 8, nella misura in cui concernono il funzionamento del mercato interno.

2. Le [ANR] contribuiscono allo sviluppo del mercato interno cooperando in modo trasparente tra di loro e con la Commissione al fine di assicurare la piena applicazione, in tutti gli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva e delle direttive particolari. (...)

3. Oltre alla consultazione di cui all'articolo 6, qualora un'[ANR] intenda adottare una misura che

- a) rientri nell'ambito di applicazione degli articoli 15 o 16 della presente direttiva, degli articoli 5 o 8 della [direttiva accesso] o dell'articolo 16 della [direttiva servizio universale] e
- b) influenzi gli scambi tra Stati membri,

essa rende nel contempo accessibile il progetto di misura alla Commissione e alle [ANR] di altri Stati membri, insieme alla motivazione su cui la misura si basa (...) e ne informa la Commissione e le altre [ANR]. Le [ANR] e la Commissione possono trasmettere le proprie osservazioni all'[ANR] 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.

(...)

5. L'[ANR] interessata tiene nel massimo conto le osservazioni delle altre [ANR] 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.

(...)».

- 8 Il successivo articolo 8, intitolato «Obiettivi generali e principi dell'attività di regolamentazione» al paragrafo 3 così dispone:

«Le [ANR] contribuiscono allo sviluppo del mercato interno, tra l'altro:

(...)

- d) collaborando tra loro e con la Commissione in maniera trasparente per garantire lo sviluppo di prassi normative coerenti e l'applicazione coerente della presente direttiva e delle direttive particolari».

- 9 L'articolo 14 della direttiva medesima, rubricato «Imprese che dispongono di un significativo potere di mercato», precisa i criteri che consentono alle ANR di ritenere che un operatore disponga di un significativo potere di mercato.

10 Il successivo articolo 16, intitolato «Procedura per l'analisi del mercato», prevede quanto segue:

«(...)

2. Quando l'[ANR] è tenuta, ai sensi degli articoli 16, 17, 18 o 19 della [direttiva servizio universale] o ai sensi degli articoli 7 o 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.

(...)

4. Qualora accerti che un mercato rilevante non è effettivamente concorrenziale l'[ANR] 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».

11 Il successivo articolo 19, intitolato «Procedure di armonizzazione», al paragrafo 1 così dispone:

«Se la Commissione (...) rivolge agli Stati membri raccomandazioni concernenti l'armonizzazione dell'attuazione delle disposizioni della presente direttiva e delle direttive particolari ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 8, gli Stati membri provvedono affinché le [ANR], nell'assolvimento dei loro compiti, tengano nella massima considerazione tali raccomandazioni. L'Autorità nazionale che decide di non seguire una determinata raccomandazione ne informa la Commissione motivando tale decisione».

Direttiva accesso

12 La direttiva accesso, ai considerando 13 e 20, così recita:

«(13) (...) Per garantire che i soggetti del mercato che si trovano in situazioni simili godano di un trattamento analogo in tutti gli Stati membri, la Commissione deve essere in grado di garantire un'applicazione armonizzata delle disposizioni della presente direttiva. Le [ANR] e le autorità nazionali incaricate dell'attuazione della legislazione sulla concorrenza dovrebbero, ove opportuno, coordinare la loro azione per garantire che venga adottato il criterio più appropriato. (...)

(...)

(20) Il controllo dei prezzi può essere necessario qualora l'analisi di un particolare mercato indichi un insufficiente livello di concorrenza. L'intervento regolamentare può essere relativamente "leggero", come nel caso dell'obbligo di prezzi ragionevoli per la selezione del vettore (...) o molto più marcato, come nel caso dell'obbligo di prezzi orientati ai costi perché risultino pienamente giustificati sui mercati in cui la concorrenza non è sufficientemente efficace da impedire prezzi eccessivi. (...)».

- 13 L'articolo 1, della direttiva medesima, intitolato «Campo di applicazione e obiettivi», al paragrafo 1 così dispone:

«Nel quadro istituito dalla [direttiva quadro], la presente direttiva armonizza le modalità secondo le quali gli Stati membri disciplinano l'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e l'interconnessione delle medesime. L'obiettivo è quello di istituire un quadro normativo compatibile con i principi del mercato interno, atto a disciplinare le relazioni tra i fornitori di reti e di servizi e che si traduca in concorrenza sostenibile, interoperabilità dei servizi di comunicazione elettronica e vantaggi per i consumatori».

- 14 Il successivo articolo 2, contiene, alle lettere a) e b), le definizioni, rispettivamente, delle nozioni di «accesso» e di «interconnessione». Per quest'ultima s'intende il «collegamento fisico e logico delle reti pubbliche di comunicazione utilizzate dalla medesima impresa o da un'altra impresa per consentire agli utenti di un'impresa di comunicare con gli utenti della medesima o di un'altra impresa. (...) L'interconnessione è una particolare modalità di accesso messa in opera tra operatori della rete pubblica».

- 15 L'articolo 8 della direttiva accesso, intitolato «Imposizione, modifica o revoca degli obblighi», così dispone:

«1. Gli Stati membri garantiscono che le rispettive [ANR] abbiano l'autorità di imporre gli obblighi individuati negli articoli da 9 a 13.

2. Qualora, in esito all'analisi del mercato realizzata a norma dell'articolo 16 della [direttiva quadro], un operatore sia designato come detentore di un significativo potere di mercato in un mercato specifico, le [ANR] impongono, in funzione delle circostanze, gli obblighi previsti agli articoli da 9 a 13 della presente direttiva.

(...)

4. Gli obblighi imposti ai sensi del presente articolo dipendono dal tipo di problema evidenziato e sono proporzionati e giustificati alla luce degli obiettivi di cui all'articolo [8] della [direttiva quadro]. Tali obblighi sono imposti solo previa consultazione ai sensi degli articoli 6 e 7 di detta direttiva.

(...)».

- 16 Il successivo articolo 13, intitolato «Obblighi in materia di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi», così dispone:

«1. Ai sensi dell'articolo 8, per determinati tipi di interconnessione e/o di accesso, le [ANR] possono imporre obblighi in materia di recupero dei costi e controlli dei prezzi, tra cui l'obbligo che i prezzi siano orientati ai costi, nonché l'obbligo di disporre di un sistema di contabilità dei costi, qualora l'analisi del mercato riveli che l'assenza di un'effettiva concorrenza comporta che l'operatore interessato potrebbe mantenere prezzi ad un livello eccessivamente elevato o comprimere i prezzi a scapito dell'utenza finale. Le [ANR] tengono conto degli investimenti effettuati dall'operatore e gli consentono un ragionevole margine di profitto sul capitale investito, di volume congruo, in considerazione dei rischi connessi.

2. Le [ANR] provvedono affinché tutti i meccanismi di recupero dei costi o metodi di determinazione dei prezzi resi obbligatori servano a promuovere l'efficienza e la concorrenza sostenibile ed ottimizzino i vantaggi per i consumatori. Al riguardo le [ANR] possono anche tener conto dei prezzi applicati in mercati concorrenziali comparabili.

3. Qualora un operatore abbia l'obbligo di orientare i propri prezzi ai costi, gli incombe l'onere della prova che il prezzo applicato si basa sui costi, maggiorati di un ragionevole margine di profitto sugli investimenti. Per determinare i costi di un'efficiente fornitura di servizi, le [ANR] possono approntare una contabilità dei costi indipendente da quella usata dagli operatori. Le [ANR] possono esigere che un operatore giustifichi pienamente i propri prezzi e, ove necessario, li adegui.

(...)».

Normativa tedesca

- 17 La legge sulle telecomunicazioni (Telekommunikationsgesetz), del 22 giugno 2004 (BGBl. 2004 I, pag. 1190), come modificata dalla legge del 17 febbraio 2010 (BGBl. 2010 I, pag. 78; in prosieguo: la «legge sulle telecomunicazioni»), all'articolo 12 così dispone:

«1) L'[Agenzia] concede alle parti interessate la possibilità di presentare proprie osservazioni entro il termine all'uopo impartito, sul progetto di conclusione di cui agli articoli 10 e 11. (...)»

2) Laddove l'articolo 10, paragrafo 3, e l'articolo 11, paragrafo 3, disciplinano la presentazione di atti, si applica la seguente procedura:

1. Una volta eseguita la procedura di cui al paragrafo 1, l'[Agenzia] mette il progetto di conclusioni di cui agli articoli 10 e 11, unitamente alla relativa motivazione, a disposizione della Commissione nonché, al tempo stesso, delle [ANR] degli altri Stati membri e ne informa la Commissione nonché le altre [ANR]. L'[Agenzia] non può accogliere le conclusioni di cui agli articoli 10 e 11 prima della scadenza del termine di un mese ovvero del termine più lungo fissato a norma del paragrafo 1.
2. L'[Agenzia] deve tenere in massima considerazione le osservazioni presentate dalla Commissione e dalle altre [ANR] ai sensi del punto 1. Il progetto finale viene trasmesso alla Commissione.

(...)

4. In presenza di circostanze eccezionali, qualora l'[Agenzia] ritenga urgente agire, in deroga alla procedura prevista al paragrafo 1 e ai punti da 1 a 3, al fine di garantire la concorrenza e di proteggere gli interessi degli utenti, essa può adottare immediatamente misure provvisorie proporzionate provvedendo a comunicare, senza indugio, tali misure, debitamente motivate, alla Commissione e alle altre [ANR]. Qualsiasi decisione dell'[Agenzia] volta a rendere tale misure permanenti o a prorogare il periodo di loro applicabilità è soggetto alle disposizioni del paragrafo 1 e dei punti da 1 a 3».

- 18 Il successivo articolo 13, paragrafo 1, così dispone:

«Qualora, in esito ad un'analisi di mercato condotta ai sensi dell'articolo 11, l'[Agenzia] imponga, modifichi, mantenga o revochi (decisione di regolamentazione) obblighi ai sensi degli articoli (...), 30 (...), si applica, mutatis mutandis, la procedura prevista all'articolo 12, paragrafi 1 e 2, punti 1, 2 e 4, qualora il provvedimento incida sugli scambi tra gli Stati membri. (...)».

- 19 Il successivo articolo 30, paragrafo 1, così dispone:

«Fatto salvo quanto disposto nei paragrafi seguenti, le tariffe delle prestazioni di accesso imposte, ai sensi dell'articolo 21, all'operatore di rete pubblica di telecomunicazioni che disponga di un significativo potere di mercato sono soggette all'autorizzazione dell'[Agenzia] alle condizioni previste all'articolo 31. (...)».

20 A termini dell'articolo 31, paragrafo 1, della legge medesima:

«Le tariffe soggette ad autorizzazione ai sensi del disposto dell'articolo 30, paragrafo 1, primo periodo, (...) possono essere autorizzate laddove non eccedano i costi di fornitura di una prestazione efficiente. (...)».

21 Il successivo articolo 35, paragrafo 3, così recita:

«L'autorizzazione viene integralmente o parzialmente rilasciata qualora le tariffe siano conformi ai requisiti indicati agli articoli 28 e 31, alle condizioni previste al paragrafo 2, e laddove non sussistano motivi di diniego ai sensi del secondo o del terzo periodo. (...)».

La controversia principale e la questione pregiudiziale

22 La Vodafone è una società che gestisce le reti di telefonia mobile interconnesse a reti di altri operatori di telecomunicazioni. Nell'ambito di un procedimento precedente a quello oggetto della controversia principale, l'Agenzia qualificava la Vodafone come operatore detentore di un significativo potere sul mercato della telefonia mobile ed assoggettava ad autorizzazione le sue tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile.

23 Nel settembre del 2010, la Vodafone chiedeva, in tal senso, la concessione di un'autorizzazione di tariffe all'Agenzia per un periodo decorrente dal 1° dicembre 2010. Intendendo avviare, a tal riguardo, le procedure di consultazione e di consolidamento previste rispettivamente, agli articoli 6 e 7 della direttiva quadro, l'Agenzia autorizzava, con decisione del 30 novembre 2010, tali tariffe a titolo provvisorio. Al momento della conclusione di dette procedure, l'Agenzia stessa concedeva alla Vodafone, con decisione del 24 febbraio 2011, l'autorizzazione definitiva delle tariffe con effetto retroattivo a decorrere dal 1° dicembre 2010 e con valore sino al 30 novembre 2012.

24 La Vodafone contestava la decisione del 30 novembre 2010 dinanzi al Verwaltungsgericht Köln (Tribunale amministrativo di Colonia), rilevando che detta decisione risultava sprovvista di fondamento normativo, considerato che, a parere della società medesima, una procedura di consolidamento non potrebbe essere avviata prima del rilascio dell'autorizzazione delle tariffe. Con sentenza del 19 settembre 2012, il giudice medesimo, da un lato, respingeva la domanda di annullamento proposta dalla Vodafone in quanto inammissibile, considerato che la decisione impugnata era divenuta priva di oggetto, e, dall'altro, rigettava parimenti la domanda proposta dalla Vodafone in subordine, volta ad ottenere la declaratoria di illegittimità di detta decisione.

25 Avverso tale sentenza la Vodafone proponeva ricorso per cassazione («Revision») dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Suprema Corte amministrativa federale), nell'ambito del quale chiedeva la declaratoria di illegittimità della decisione del 30 novembre 2010. Detto giudice ha precisato, a tal riguardo, che, sebbene la decisione del 30 novembre 2010 sia divenuta priva di oggetto, la Vodafone conserva un legittimo interesse a che ne venga dichiarata l'illegittimità, essendo possibile che, in futuro, l'Agenzia agisca nuovamente nel senso contestato dalla società medesima.

26 Nel merito, il Bundesverwaltungsgericht (Suprema Corte amministrativa federale) ha rilevato che, alla luce della sola normativa tedesca, il ricorso proposto dalla Vodafone dovrebbe trovare accoglimento. Poiché la legge sulle telecomunicazioni non prevedrebbe la possibilità di avviare la procedura di consolidamento anteriormente al rilascio di un'autorizzazione di tariffe, non sarebbe possibile rilasciare un'autorizzazione provvisoria volta ad ovviare agli inconvenienti derivanti dall'adozione tardiva di una decisione definitiva risultante dal proseguimento di tale procedura.

- 27 Il giudice medesimo s'interroga, tuttavia, sulla conformità della normativa tedesca con il diritto dell'Unione rilevando che potrebbe certo sostenersi, alla luce degli articoli 12, paragrafo 2, 31, paragrafo 1, primo periodo, e 35, paragrafo 3, primo periodo, della legge sulle telecomunicazioni nonché degli articoli 7, paragrafo 3, della direttiva quadro e 8 e 13 della direttiva accesso, che l'Agenzia sia tenuta a seguire la procedura di consolidamento anteriormente al rilascio di un'autorizzazione di tariffe, potendo tale autorizzazione ricadere nella nozione di «obblighi in materia di recupero dei costi e controlli dei prezzi, tra cui l'obbligo che i prezzi siano orientati ai costi», di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva accesso, e presentando, di regola, un impatto sugli scambi tra gli Stati membri.
- 28 Il giudice medesimo ritiene, tuttavia, sussistere dubbi quanto alla correttezza di tale interpretazione. Non si rinverrebbe, nel diritto dell'Unione, alcuna disposizione specifica riguardante il modus procedendi nell'ambito di un controllo dei prezzi ovvero relativa ai criteri da applicare in materia di tariffe. L'articolo 13 della direttiva accesso consentirebbe, quindi, che l'organizzazione della regolamentazione delle tariffe sia disciplinata, sostanzialmente, dall'ordinamento nazionale. Nella specie, la legge sulle telecomunicazioni avrebbe previsto una procedura articolata su due fasi, di cui unicamente la prima, relativa all'obbligo astratto di riflettere i costi, e non alla fissazione di tariffe concrete, ricadrebbe nella sfera di applicazione di detto articolo. Il paragrafo 3 del medesimo potrebbe essere d'altronde inteso, a parere del giudice del rinvio, nel senso che il diritto dell'Unione preveda parimenti un sistema scaglionato di regolamentazione delle tariffe. Inoltre, l'ingerenza diretta della Commissione nella fissazione di tariffe concrete potrebbe essere considerata contraria ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.
- 29 Ciò premesso, il Bundesverwaltungsgericht (Suprema Corte amministrativa federale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 7, paragrafo 3, della [direttiva quadro], debba essere interpretato nel senso che una [ANR], laddove imponga ad un operatore detentore di un significativo potere di mercato di fornire servizi di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile ed abbia assoggettato ad autorizzazione le tariffe di tali servizi secondo la procedura prevista dalla [disposizione medesima] sia tenuta, ogniquale volta intenda autorizzare tariffe concretamente richieste, a reiterare la [procedura stessa]».

Sulla questione pregiudiziale

- 30 Con la questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro debba essere interpretato nel senso che, laddove una ANR abbia imposto ad un operatore ritenuto detentore di un significativo potere di mercato di fornire servizi di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile assoggettando ad autorizzazione le tariffe dei servizi medesimi, in esito alla procedura prevista dalla disposizione stessa, tale ANR sia nuovamente tenuta ad avviare la procedura medesima anteriormente ad ogni rilascio, a detto operatore, di un'autorizzazione di tali tariffe.
- 31 La menzionata disposizione prevede che una ANR, laddove intenda adottare una misura che, da un lato, ricada, segnatamente, nell'articolo 16 della direttiva quadro o nell'articolo 8 della direttiva accesso e, dall'altro, possa influenzare gli scambi tra Stati membri, deve mettere a disposizione della Commissione e delle altre ANR il progetto di misura nonché le relative motivazioni informandone la Commissione stessa e le altre ANR.
- 32 A termini dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva quadro, qualora, a termini, segnatamente, dell'articolo 8 della direttiva accesso, l'ANR sia tenuta a pronunciarsi sull'imposizione, sul mantenimento, sulla modifica o sulla soppressione di obblighi a carico di imprese, essa accerta, sulla base della propria analisi di mercato compiuta ai sensi del paragrafo 1 del medesimo articolo 16, se un relativo mercato sia effettivamente concorrenziale. Ai sensi del paragrafo 4 del medesimo

articolo 16, una ANR, laddove stabilisca che un relativo mercato non sia effettivamente concorrenziale, individua le imprese detentrici di un potere significativo sul mercato stesso ed impone alle medesime gli obblighi regolamentari specificamente previsti, segnatamente, dall'articolo 8 della direttiva accesso, ovvero mantiene o modifica tali obblighi qualora questi siano già applicati. Il successivo paragrafo 6 precisa che le misure adottate ai sensi del precedente paragrafo 4 sono soggette, in particolare, alla procedura di consolidamento prevista dall'articolo 7 della direttiva quadro.

- 33 Quanto all'articolo 8 della direttiva accesso, il paragrafo 2 del medesimo dispone che, qualora, in esito all'analisi di mercato realizzata a norma dell'articolo 16 della direttiva quadro, un operatore sia designato come detentore di un significativo potere su un mercato specifico, le ANR impongono, in funzione delle circostanze, gli obblighi previsti dagli articoli da 9 a 13 della direttiva accesso. Il medesimo articolo 8 stabilisce, inoltre, al paragrafo 4, che gli obblighi imposti ai sensi dello stesso articolo 8 possono essere imposti solo in esito alla consultazione prevista, segnatamente, dall'articolo 7 della direttiva quadro.
- 34 L'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva accesso afferma, dal canto suo, che le ANR possono imporre, ai sensi delle disposizioni dell'articolo 8 della direttiva medesima, per la fornitura di determinati tipi di interconnessione e/o di accesso, obblighi in materia di recupero dei costi e controlli dei prezzi, tra cui l'obbligo che i prezzi siano orientati ai costi, nonché l'obbligo di disporre di un sistema di contabilità dei costi, qualora l'analisi del mercato riveli che l'operatore interessato possa mantenere, in assenza di un effettiva concorrenza, prezzi ad un livello eccessivamente elevato o comprimere i prezzi a scapito degli utenti finali.
- 35 Dal combinato disposto degli articoli 7, paragrafo 3, e 16, paragrafo 4, della direttiva quadro nonché degli articoli 8, paragrafo 2, e 13, paragrafo 1, della direttiva accesso emerge che, una ANR qualora intenda adottare nei confronti di un operatore designato quale detentore di un significativo potere su uno specifico mercato, una misura che imponga «per determinati tipi di interconnessione e/o di accesso (...) obblighi in materia di recupero dei costi e controlli dei prezzi, tra cui l'obbligo che i prezzi siano orientati ai costi, nonché l'obbligo di disporre di un sistema di contabilità dei costi» e che possa influenzare gli scambi tra gli Stati membri, è tenuta a porre in essere la procedura di consolidamento prevista dal paragrafo 3 di detto articolo 7.
- 36 È irrilevante, a tal riguardo, che tale procedura di consolidamento sia stata già avviata anteriormente, nell'ambito di una procedura di analisi di mercato effettuata ai sensi dell'articolo 16 della direttiva quadro e in esito alla quale possano essere già stati imposti obblighi all'operatore interessato, atteso che, stabilendo, al paragrafo 2 di detto articolo 16, che l'ANR può essere tenuta a pronunciarsi «in merito all'imposizione, al mantenimento, alla modifica o alla revoca» degli obblighi previsti, segnatamente, dall'articolo 8 della direttiva accesso e a carico di un'impresa, la direttiva quadro prevede espressamente che uno stesso obbligo possa costituire oggetto di più procedure di consolidamento e che conducano, a seconda dei casi, all'imposizione, al mantenimento, alla modifica o alla revoca di tali obblighi.
- 37 Nella specie è pacifico che, alla data di adozione della decisione del 30 novembre 2010, la Vodafone fosse stata designata dall'Agenzia quale operatore detentore di un significativo potere sul mercato della telefonia mobile, ai sensi dell'articolo 14 della direttiva quadro. Al fine di rispondere alla questione posta, resta quindi da determinare se il rilascio di un'autorizzazione di tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile, come quelle oggetto del procedimento principale, ricada nell'ambito delle misure di cui all'articolo 7, paragrafo 3, lettera a), della direttiva quadro e, all'occorrenza, se il rilascio di un'autorizzazione di tal genere sia tale da poter influenzare gli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera b), della direttiva quadro.
- 38 Per quanto attiene, in primo luogo, alla questione se il rilascio di un'autorizzazione di tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile ricada nell'ambito delle misure contemplate all'articolo 7, paragrafo 3, lettera a), della direttiva quadro, si deve ricordare che tale disposizione

dev'essere letta nel combinato con gli articoli 8, paragrafo 2, e 13, paragrafo 1, della direttiva accesso e che dal combinato disposto di tali disposizioni emerge che l'autorizzazione de qua ricade nella sfera di applicazione del menzionato articolo 7, paragrafo 3, lettera a), qualora rientri «per determinati tipi di interconnessione e/o di accesso (...) [negli] obblighi in materia di recupero dei costi e controlli dei prezzi, tra cui l'obbligo che i prezzi siano orientati ai costi, nonché l'obbligo di disporre di un sistema di contabilità dei costi», ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva accesso.

- 39 A tal riguardo, si deve rilevare che, se le nozioni di «accesso» e di «interconnessione» sono definite all'articolo 2, rispettivamente, lettere a) e b), della direttiva accesso, nessuna disposizione della direttiva medesima precisa ciò che debba intendersi «[con riguardo a] determinati tipi di interconnessione e/o di accesso (...) [per la nozione di] obblighi in materia di recupero dei costi e controlli dei prezzi, tra cui l'obbligo che i prezzi siano orientati ai costi, nonché l'obbligo di disporre di un sistema di contabilità dei costi» di cui al menzionato articolo 13, paragrafo 1.
- 40 Al fine di interpretare tale nozione occorre, quindi, tener conto non solo del suo tenore, bensì parimenti del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa nella quale essa si colloca [v., in tal senso, sentenze Number (UK) e Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, punto 28, nonché KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punto 33].
- 41 Per quanto attiene al tenore letterale di detta nozione, si deve anzitutto rilevare che dalla locuzione «tra cui», utilizzata all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva accesso, emerge che «l'obbligo che i prezzi siano orientati ai costi», non costituisce altro che un esempio degli «obblighi in materia di recupero dei costi e controlli dei prezzi» contemplati dalla disposizione medesima. Occorre pertanto respingere direttamente l'argomento della Vodafone secondo cui il rilascio di un'autorizzazione di tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile non ricadrebbe nella sfera delle misure di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva accesso e, conseguentemente, di cui all'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva medesima e di cui all'articolo 7, paragrafo 3, lettera a), della direttiva quadro, in quanto non si tratterebbe di un «obbligo che i prezzi siano orientati ai costi».
- 42 Inoltre, si deve necessariamente rilevare che la nozione di «obblighi in materia di (...) controlli dei prezzi» presenta un'accezione ampia e che, alla luce del significato abitualmente attribuito ai termini ivi impiegati, tale nozione ricomprende necessariamente una misura come quella del rilascio di un'autorizzazione di tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile, atteso che una misura di tal genere riguardante un operatore determinato, previa all'attuazione delle tariffe di cui trattasi, e, per sua natura, una misura di controllo dei prezzi.
- 43 Infine, dal tenore dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva accesso emerge parimenti che gli «obblighi in materia di (...) controlli dei prezzi» ivi contemplati devono riguardare «la fornitura di determinati tipi di interconnessione e/o di accesso». Orbene, da un lato, l'interconnessione è definita all'articolo 2, lettera b), della direttiva medesima quale consistente, in particolare, nel «collegamento fisico e logico delle reti pubbliche di comunicazione utilizzate dalla medesima impresa o da un'altra impresa per consentire agli utenti di un'impresa di comunicare con gli utenti della medesima o di un'altra impresa». Dall'altro, come si legge nelle osservazioni presentate dalla Commissione alla Corte, la terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile è il servizio che consente di far giungere una chiamata telefonica all'abbonato richiesto. Ne consegue necessariamente che il rilascio di un'autorizzazione di tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile riguarda la fornitura di «determinati tipi di interconnessione e/o di accesso», ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva accesso.
- 44 Dal tenore di quest'ultima disposizione emerge, quindi, che il rilascio di un'autorizzazione di tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile ricade negli obblighi in materia di controllo dei prezzi contemplati da tale disposizione, obblighi che le ANR sono legittimate ad imporre, a norma dell'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva accesso, ad un operatore che disponga di un significativo potere sul mercato della telefonia mobile, e che misure di tal genere, laddove siano previste e possano

incidere sugli scambi commerciali sugli Stati membri, possono essere imposte, a norma del paragrafo 4 del medesimo articolo 8, unicamente in esito alla procedura prevista all'articolo 7 della direttiva quadro.

- 45 Tale interpretazione del paragrafo 1 dell'articolo 13 della direttiva accesso risulta avvalorata dal contesto in cui tale disposizione si colloca. Infatti, oltre alla rubrica di detto articolo 13, che riguarda espressamente il «controllo dei prezzi», il paragrafo 2 del medesimo fa espresso riferimento ai «metodi di determinazione dei prezzi resi obbligatori» da una ANR. Inoltre, il considerando 20 della direttiva accesso afferma, sostanzialmente, che, nell'ambito del controllo dei prezzi, «l'intervento [delle ANR] può essere relativamente leggero (...) o molto più marcato (...)». Sempre in tal senso, il paragrafo 4 dell'articolo 16 della direttiva quadro, nel combinato disposto con il precedente paragrafo 2, fa riferimento agli «appropriati specifici obblighi di regolamentazione» contemplati, segnatamente, all'articolo 8 della direttiva accesso.
- 46 Tanto la direttiva accesso quanto la direttiva quadro prevedono, quindi, che obblighi precisi in materia di controllo dei prezzi, nonché specificamente che il rilascio di un'autorizzazione di tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile possano ricadere nella sfera degli obblighi di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva accesso che le ANR possono imporre agli operatori detentori di un significativo potere di mercato.
- 47 L'interpretazione esposta supra al punto 44 risulta, inoltre, avvalorata dagli obiettivi perseguiti, da un lato, dalla direttiva accesso, segnatamente volta, a termini del suo articolo 1, paragrafo 1, ad armonizzare il modo con cui gli Stati membri regolamentano l'accesso alle reti di comunicazione elettronica nonché la relativa interconnessione. A tal riguardo, tale direttiva rammenta, al considerando 13, che, per garantire, in circostanze analoghe, la parità di trattamento di tutti gli attori del mercato in tutti gli Stati membri, la Commissione dovrebbe poter vigilare sull'applicazione armonizzata delle disposizioni della direttiva stessa e le ANR dovrebbero coordinare la loro azione per garantire l'applicazione del rimedio più idoneo.
- 48 Dall'altro, e in termini analoghi, l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva quadro precisa che essa è segnatamente volta ad istituire una serie di procedure atte a garantire l'applicazione armonizzata del quadro normativo in tutta l'Unione europea. In tal senso, dal paragrafo 2 del successivo articolo 7 risulta che l'oggetto della procedura prevista al paragrafo 3 del medesimo articolo, d'altronde intitolato «Consolidamento del mercato interno per le comunicazioni elettroniche», è quello di consentire alle ANR di contribuire allo sviluppo del mercato interno cooperando tra di loro e con la Commissione, in modo trasparente, al fine di vigilare sulla coerente applicazione, in tutti gli Stati membri, delle disposizioni della direttiva medesima e delle direttive particolari. Tale obbligo di trasparente cooperazione delle ANR e della Commissione risulta, inoltre, espressamente imposto alle ANR dall'articolo 8, paragrafo 3, lettera d), della direttiva quadro, che aggiunge che tale cooperazione dev'essere parimenti volta allo sviluppo di prassi normative coerenti.
- 49 Orbene, secondo le indicazioni dell'Agenzia riportate dal giudice del rinvio e secondo le osservazioni depositate dalla Commissione dinanzi alla Corte, il rilascio di un'autorizzazione di tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile, come quella oggetto del procedimento principale, è volta ad attuare obblighi astratti definiti in una decisione precedente e presenta, conseguentemente, un impatto concreto e diretto sul mercato, in termini di costi e di competitività, per le imprese regolamentate, ma anche per i richiedenti l'accesso che a queste ultime si rivolgono. Inoltre, l'applicazione effettiva di tali obblighi astratti, che il rilascio di un'autorizzazione di tal genere consentirebbe, è tale, come osservato dalla Commissione, da essere fonte di differenze considerevoli nel trattamento regolamentare delle tariffe di terminazione delle chiamate di telefonia vocale mobile.

- 50 Ciò premesso, il complesso degli obiettivi di armonizzazione, di coordinazione, di cooperazione e di trasparenza, volti a realizzare il consolidamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche, perseguito dalla direttiva quadro e dalla direttiva accesso, risulterebbe compromesso se il rilascio di un'autorizzazione di tal genere dovesse sfuggire all'applicazione della procedura prevista dall'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro.
- 51 Si deve parimenti rilevare che né il tenore delle disposizioni in esame né l'economia generale della direttiva accesso o della direttiva quadro, né gli obiettivi da esse perseguiti consentono di ritenere che il legislatore dell'Unione intendesse, come suggerito dalla Vodafone e dal giudice del rinvio, operare una distinzione, nell'ambito degli obblighi in materia di controllo dei prezzi di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva accesso, tra misure cosiddette «di base», «fondamentali» o «di regolamentazione», che dovrebbero essere soggette alla procedura prevista all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro, e misure cosiddette «di esecuzione» delle prime, che potrebbero invece sfuggire a detta procedura.
- 52 A tal riguardo, la Corte ha già avuto modo di affermare che non è la natura della procedura pendente dinanzi all'ANR, bensì l'oggetto stesso della misura che l'ANR intende adottare nonché l'impatto che essa può produrre sugli scambi commerciali tra gli Stati membri ad essere determinante nella valutazione se tale misura ricada nella procedura prevista all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro (v., in tal senso, sentenza Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, punto 34).
- 53 Inoltre, oltre al fatto che una distinzione di tal genere, potendo produrre un trattamento regolamentare differente di situazioni analoghe, sarebbe tale da compromettere gli obiettivi perseguiti dalla direttiva quadro e dalla direttiva accesso, ricordati supra ai punti 47 e 48, nessun argomento a sostegno di tale distinzione può essere tratto dal paragrafo 3 dell'articolo 13 della direttiva accesso, atteso che risulta in termini univoci che tale disposizione riguarda unicamente i casi in cui un'impresa sia stata assoggettata ad un obbligo di orientamento dei prezzi ai costi, obbligo che, come rilevato supra al punto 41, costituisce solo un esempio degli obblighi previsti al paragrafo 1 dell'articolo medesimo.
- 54 Si deve peraltro osservare che l'interpretazione esposta supra al punto 44 non può essere considerata in contrasto con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità in quanto implicherebbe, secondo il giudice del rinvio, una «ingerenza diretta della Commissione nella fissazione di tariffe concrete», essendo manifesto che né il procedimento in esame né tale interpretazione producono l'effetto di attribuire alla Commissione un siffatto potere di fissare iure imperii le tariffe dei servizi di comunicazione elettronica.
- 55 Per quanto attiene, in secondo luogo, alla questione se il rilascio di un'autorizzazione di tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile possa influenzare gli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera b), della direttiva quadro, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, una misura prevista da una ANR influisce sugli scambi ai sensi di tale disposizione qualora sia tale da esercitare un'influenza – sempreché non insignificante – diretta o indiretta, reale o potenziale, sugli scambi medesimi (v., in tal senso, sentenza Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, punti da 49 a 54 e 59). Il considerando 38 della direttiva quadro precisa, inoltre, che le misure che possono influire sugli scambi commerciali tra gli Stati membri ricomprendono, inter alia, le misure che incidono sui prezzi agli utenti in altri Stati membri.
- 56 Nella specie, dalla posizione dell'Agenzia, quale esposta nella domanda di pronuncia pregiudiziale, nonché dalle osservazioni depositate dalla Commissione dinanzi alla Corte emerge che le tariffe di terminazione delle chiamate di telefonia mobile corrispondono ai prezzi che altre imprese, ivi comprese le imprese di altri Stati membri, devono versare all'operatore di rete di telefonia vocale mobile chiamato per fare giungere le chiamate su tale rete e che tali tariffe influenzano i prezzi che gli

utenti di altri Stati membri devono versare laddove chiamino clienti dell'operatore interessato in un determinato Stato membro, atteso che tali tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile vengono ripercosse sulle tariffe di chiamata dell'utente finale.

- 57 In presenza di tali condizioni, che spetta al giudice del rinvio verificare, si deve rilevare, alla luce di quanto rammentato supra al punto 55, che il rilascio di un'autorizzazione di tariffe di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile può influire sugli scambi tra gli Stati membri ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera b), della direttiva quadro.
- 58 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, si deve rispondere alla questione sottoposta dichiarando che l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro dev'essere interpretato nel senso che, laddove un'ANR abbia imposto ad un operatore designato quale detentore di un significativo potere sul mercato di fornire servizi di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile ed abbia assoggettato ad autorizzazione le tariffe di tali servizi in esito alla procedura prevista da detta disposizione, l'ANR medesima è nuovamente tenuta a porre in essere tale procedura prima di ogni singolo rilascio, all'operatore stesso, di un'autorizzazione delle tariffe, laddove questa autorizzazione sia tale da influire sugli scambi tra gli Stati membri ai sensi della menzionata disposizione.

Sulle spese

- 59 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa 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 (Terza Sezione) dichiara:

L'articolo 7, paragrafo 3, 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), dev'essere interpretato nel senso che, laddove un'autorità nazionale di regolamentazione abbia imposto ad un operatore designato quale detentore di un significativo potere sul mercato di fornire servizi di terminazione di chiamate di telefonia vocale mobile ed abbia assoggettato ad autorizzazione le tariffe di tali servizi in esito alla procedura prevista da detta disposizione, l'autorità nazionale di regolamentazione medesima è nuovamente tenuta a porre in essere tale procedura prima di ogni singolo rilascio, all'operatore stesso, di un'autorizzazione delle tariffe, laddove questa autorizzazione sia tale da influire sugli scambi tra gli Stati membri ai sensi della menzionata disposizione.

Firme