



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 30 giugno 2016¹

Causa C-424/15

**Xabier Ormaetxea Garai,
Bernardo Lorenzo Almendros
contro
Administración del Estado**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna)]

«Rinvio pregiudiziale — Direttiva 2002/21/CE — Settore delle telecomunicazioni — Reti e servizi di comunicazione elettronica — Autorità nazionali di regolamentazione — Requisito dell'indipendenza — Autonomia istituzionale degli Stati membri»

1. Con la presente causa, la Corte, in primo luogo, è chiamata a esaminare, in considerazione dell'autonomia istituzionale di cui godono gli Stati membri in materia, di quale margine di discrezionalità dispongano questi ultimi nell'organizzazione e ristrutturazione delle proprie autorità nazionali di regolamentazione (in prosieguo: le «ANR»). Alla Corte, in secondo luogo, si chiede se l'esonero del presidente e di un consigliere di un'ANR prima della scadenza del loro mandato, in seguito a una riforma istituzionale avente come effetto l'accorpamento di detta ANR con altre autorità regolamentari, pregiudichi la garanzia d'indipendenza di detta ANR.
2. Nella fattispecie, il governo spagnolo ha avviato una riforma di ampia portata diretta a ottimizzare le economie di scala e a garantire un approccio coerente nella regolamentazione di tutti i settori della rete raggruppando i vari organismi di regolamentazione in un unico organismo multisettoriale. Pertanto, tramite una riforma istituzionale, l'ANR oggetto del procedimento principale, vale a dire la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [Commissione del mercato delle telecomunicazioni (CMT, Spagna), è stata accorpata, segnatamente, alla Comisión Nacional de la Competencia (Commissione nazionale della concorrenza, Spagna), alla Comisión Nacional del Sector Postal (Commissione nazionale per il settore postale, Spagna) e alla Comisión Nacional de Energía (Commissione nazionale dell'energia, Spagna). Tale riforma ha avuto come conseguenza diretta di porre fine, segnatamente, al mandato del presidente di detta ANR e a quello di uno dei consiglieri anticipatamente, senza che ciò trovasse fondamento nei motivi tassativi previsti dalla legislazione spagnola.
3. Nelle presenti conclusioni, chiarirò che, a mio avviso, la direttiva 2002/21/CE² deve interpretarsi nel senso che essa non osta alla fusione di un'ANR, nel contesto di una riforma istituzionale, con altre autorità di regolamentazione, come quelle per la concorrenza, per il settore postale o dell'energia, purché le funzioni che detta direttiva conferisce alle ANR possano esercitarsi nel rispetto dei requisiti e delle garanzie previste dalla direttiva medesima, cosa che spetta al giudice nazionale verificare.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Direttiva 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 2002, L 108, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 37, pag. 37, e rettifica in GU 2013, L 241, pag. 8; in prosieguo: la «direttiva quadro»).

4. In seguito, esporrò le ragioni per le quali ritengo che l'articolo 3, paragrafo 3 bis, della direttiva quadro debba interpretarsi nel senso che l'esonero del presidente e di un consigliere di un'ANR prima della scadenza del loro mandato, in seguito a una riforma istituzionale il cui effetto sia quello della fusione di tale ANR con altre autorità di regolamentazione, senza che siano previste norme transitorie che consentano di assicurare il rispetto della durata del mandato per il primo e un adeguamento del mandato per il secondo, leda l'indipendenza di tale ANR.

I – Contesto normativo

A – Diritto dell'Unione

5. La direttiva quadro istituisce un quadro normativo relativo alle comunicazioni elettroniche al fine di creare le condizioni per una concorrenza effettiva nel settore delle telecomunicazioni³.

6. In particolare, la direttiva quadro stabilisce i compiti delle ANR e i principi base del loro funzionamento.

7. L'articolo 2, lettera g), della direttiva quadro definisce l'ANR come «l'organismo o gli organismi incaricati da uno Stato membro di svolgere le funzioni di regolamentazione fissate da tale direttiva e dalle direttive particolari».

8. L'articolo 3 della direttiva è formulato come segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché le singole funzioni attribuite alle [ANR] dalla presente direttiva e dalle direttive particolari vengano esercitate da un organismo competente.

2. Gli Stati membri garantiscono l'indipendenza delle [ANR] provvedendo affinché esse siano giuridicamente distinte e funzionalmente autonome da tutti gli organismi che forniscono reti, apparecchiature o servizi di comunicazione elettronica. Gli Stati membri che mantengono la proprietà o il controllo di imprese che forniscono reti e/o servizi di comunicazione elettronica provvedono alla piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo.

3. Gli Stati membri provvedono affinché le rispettive [ANR] esercitino i loro poteri in modo imparziale, trasparente e tempestivo. Gli Stati membri assicurano che le [ANR] dispongano di risorse finanziarie e umane adeguate per svolgere i compiti a loro assegnati.

3 bis. Fatto salvo il disposto dei paragrafi 4 e 5, le [ANR] responsabili della regolamentazione ex ante del mercato o della risoluzione delle controversie tra imprese conformemente agli articoli 20 o 21 della presente direttiva operano in indipendenza e non sollecitano né accettano istruzioni da alcun altro organismo nell'esercizio dei compiti loro affidati ai sensi della normativa nazionale che recepisce quella comunitaria. Ciò non osta alla supervisione a norma del diritto costituzionale nazionale. Solo gli organi di ricorso istituiti a norma dell'articolo 4 hanno la facoltà di sospendere o confutare le decisioni prese dalle [ANR].

Gli Stati membri garantiscono che il responsabile di un'autorità nazionale di regolamentazione o, se del caso, i membri dell'organo collegiale che ricoprono tale funzione presso un'[ANR] di cui al primo comma o i loro sostituti possano essere sollevati dall'incarico solo se non rispettano più le condizioni prescritte per l'esercizio delle loro funzioni fissate preventivamente nell'ordinamento nazionale. La decisione di allontanare il responsabile dell'[ANR] in questione o, se del caso, i membri dell'organo

3 — V. considerando 1 della direttiva citata.

collegiale che ricoprono tale funzione, è resa pubblica al momento dell'esonero. Il responsabile dell'[ANR] o, se del caso, i membri dell'organo collegiale che ricoprono tale funzione, sollevati dall'incarico, ricevono una motivazione e hanno il diritto di chiederne la pubblicazione, qualora questa non sia altrimenti prevista; nel qual caso, la motivazione è pubblicata.

Gli Stati membri assicurano che le [ANR] di cui al primo comma dispongano di bilanci annuali separati. I bilanci sono pubblicati. Gli Stati membri assicurano inoltre che le [ANR] dispongano di risorse finanziarie e umane sufficienti affinché possano partecipare e contribuire attivamente all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) [4].

3 ter. Gli Stati membri provvedono a che gli obiettivi del BEREC relativamente alla promozione di un coordinamento e di una coerenza normativi maggiori siano attivamente sostenuti dalle rispettive [ANR].

3 quater. Gli Stati membri provvedono a che le [ANR] tengano nella massima considerazione i pareri e le posizioni comuni adottati dal BEREC allorché adottano le loro decisioni concernenti i rispettivi mercati nazionali.

4. Essi rendono pubbliche, in forma facilmente accessibile, le funzioni esercitate dalle [ANR], in particolare quando tali funzioni vengano assegnate a più organismi. Gli Stati membri assicurano inoltre, ove opportuno, la consultazione e la cooperazione fra queste autorità e tra queste e le autorità nazionali garanti della concorrenza, nonché le autorità nazionali incaricate di attuare la normativa sui consumatori, nelle materie di interesse comune. Quando tali questioni sono di competenza di più di un'autorità, gli Stati membri assicurano che le rispettive funzioni siano rese pubbliche in forma facilmente accessibile.

5. Le [ANR] e le autorità nazionali garanti della concorrenza si forniscono reciprocamente le informazioni necessarie per l'applicazione delle disposizioni della presente direttiva e delle direttive particolari. Per quanto riguarda le informazioni scambiate, l'autorità che le riceve è tenuta a rispettare lo stesso livello di riservatezza cui è vincolata l'autorità che le trasmette.

(...))».

9. La direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati⁵, istituisce un quadro normativo mirante a stabilire un equilibrio fra un livello elevato di tutela della vita privata delle persone e la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione europea.

10. A tal fine, l'articolo 28, paragrafo 1, di tale direttiva enuncia quanto segue:

«Ogni Stato membro dispone che una o più autorità pubbliche siano incaricate di sorvegliare, nel suo territorio, l'applicazione delle disposizioni di attuazione della presente direttiva, adottate dagli Stati membri.

Tali autorità sono pienamente indipendenti nell'esercizio delle loro funzioni».

4 — Regolamento (CE) n. 1211/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Ufficio (GU 2009, L 337, pag. 1).

5 — GU 1995, L 281, pag. 31.

B – *Diritto spagnolo*

11. Il Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (regio decreto legge n. 6/1996, sulla liberalizzazione delle telecomunicazioni), del 7 giugno 1996⁶, ha istituito la CMT quale organo indipendente incaricato di assicurare l'applicazione dei principi di libera concorrenza, trasparenza e parità di trattamento e di dirimere le controversie tra gli operatori del settore.

12. L'articolo 13, paragrafo 1, della Ley 2/2011 de Economía Sostenible (legge 2/2011 sull'economia sostenibile), del 4 marzo 2011⁷, stabiliva che il presidente e i consiglieri della CMT erano nominati dal governo, mediante regio decreto adottato su proposta del titolare del dicastero competente. La scelta doveva effettuarsi fra persone di riconosciuto prestigio e competenza professionale, in seguito ad audizione del ministro e delle persone proposte come presidenti e consiglieri dinanzi alla competente commissione del Congreso de los Diputados (Camera dei deputati, Spagna); tale audizione doveva avere ad oggetto l'idoneità dei candidati. L'audizione del presidente doveva vertere, inoltre, sul suo programma di attività all'interno dell'organismo e sul settore regolamentato.

13. L'articolo 13, paragrafo 2, della legge 2/2011 stabiliva che il mandato del presidente e dei consiglieri era di sei anni, senza possibilità di essere rieletti come componenti del consiglio. I consiglieri venivano rinnovati parzialmente in modo da garantire la stabilità e la continuità del consiglio.

14. Ai sensi dell'articolo 16 di tale legge, il presidente e i consiglieri dell'organismo di regolamentazione potevano essere sollevati dall'incarico soltanto per un numero tassativo di motivi, vale a dire rinuncia, scadenza del mandato, incompatibilità sopravvenuta, condanna per un reato intenzionale, incapacità permanente o revoca dell'incarico decisa dal governo in caso di grave violazione dei doveri d'ufficio o di inadempimento degli obblighi in materia di incompatibilità, conflitto d'interessi e obbligo di riservatezza. A tal proposito, la revoca dell'incarico era decisa dal governo a prescindere dal regime sanzionatorio che, se del caso, poteva applicarsi dopo l'esame degli atti da parte del titolare del dicastero competente.

15. Nell'ambito della riforma attuata dalla legge 2/2011 al fine di adeguare il numero dei componenti dei consigli degli organismi di regolamentazione e della Commissione nazionale della concorrenza, la nona disposizione aggiuntiva di tale legge prevedeva norme transitorie. Tali disposizioni prevedevano, segnatamente, che le nomine dei nuovi presidenti di detti organismi sarebbero state effettuate alla scadenza del mandato dei presidenti in carica e che i nuovi consiglieri sarebbero stati nominati a partire dal momento in cui il numero di consiglieri il cui mandato non fosse ancora scaduto fosse stato inferiore a sei.

16. Il preambolo alla Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (legge 3/2013, sull'istituzione della Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza), del 4 giugno 2013⁸, precisa che tale legge intende istituire la Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza (in prosieguo: la «CNMC»), che raggrupperà diversi organismi di regolamentazione, vale a dire la Commissione nazionale dell'energia, la CMT, la Commissione nazionale della concorrenza, il Comité de Regulación Ferroviaria (Comitato di regolamentazione ferroviario, Spagna), la Commissione nazionale per il settore postale, la Comisión Nacional de Regulación Económica Aeroportuaria (Commissione di regolamentazione economica aeroportuale, Spagna) e il Consejo Audiovisual del Estado (Consiglio statale per l'audiovisivo, Spagna). Tale legge abroga l'articolo 13 della legge 2/2011.

6 — BOE n. 139, dell'8 giugno 1996, pag. 18973.

7 — BOE n. 55, del 5 marzo 2011, pag. 25033; in prosieguo: la «legge 2/2011».

8 — BOE n. 134, del 5 giugno 2013, pag. 42191; in prosieguo: la «legge 3/2013».

17. Ai sensi dell'articolo 6 della legge 3/2013, la CNMC è responsabile della vigilanza e del controllo sul buon funzionamento dei mercati delle comunicazioni elettroniche. In base ad altre disposizioni di detta legge, la stessa CNMC è responsabile, segnatamente, della tutela e promozione in generale della concorrenza effettiva su tutti i mercati e settori produttivi, nonché della supervisione e del controllo sui mercati dell'energia elettrica e del gas, del settore postale, della comunicazione audiovisiva e del settore ferroviario.

18. L'articolo 23 della legge 3/2013 prevede cause di cessazione dei componenti del consiglio identiche a quelle di cui all'articolo 16 della legge 2/2011.

19. Ai sensi della seconda disposizione aggiuntiva della legge 3/2013, la costituzione della CNMC comporta la soppressione della Commissione nazionale della concorrenza, della Commissione nazionale dell'energia, della CMT, della Commissione nazionale del settore postale, del Comitato di regolamentazione ferroviario, della Comisión Nacional del Juego (Commissione nazionale del gioco, Spagna), della Commissione di regolamentazione economica aeroportuale e del Consiglio statale per l'audiovisivo.

20. Il Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (regio decreto 657/2013, che approva lo Statuto organico della Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza), del 30 agosto 2013⁹, è stato pubblicato il 31 agosto 2013. Con regi decreti pubblicati il 10 settembre 2013, sono stati nominati i presidenti e i consiglieri della CNMC.

21. Infine, il Real Decreto 795/2013 por el que se dispone el cese de don Bernardo Lorenzo Almendros como Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (regio decreto 795/2013, che ha disposto la cessazione del sig. Bernardo Lorenzo Almendros dalle funzioni di presidente della Commissione del mercato delle telecomunicazioni), dell'11 ottobre 2013¹⁰, nonché il Real Decreto 800/2013 por el que se dispone el cese de don Xabier Ormaetxea Garai como Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (regio decreto 800/2013, che ha disposto la cessazione del sig. Xabier Ormaetxea Garai dalle funzioni di consigliere della Commissione del mercato delle telecomunicazioni), dell'11 ottobre 2013¹¹, hanno posto fine al mandato del presidente e di un consigliere della CMT. Detti due regi decreti stabiliscono, inoltre, che le cessazioni decorrono, con efficacia retroattiva, dal 7 ottobre 2013.

II – Fatti della controversia principale e questioni pregiudiziali

22. Il 10 marzo 2011, i sigg. Bernardo Lorenzo Almendros e Xabier Ormaetxea Garai (in prosieguo: i «ricorrenti») sono stati nominati, rispettivamente, presidente e consigliere della CMT. In seguito alla riforma avviata dal governo spagnolo, sono stati pubblicati, il 15 ottobre 2013, i regi decreti 795/2013 e 800/2013 che destituissero dall'incarico i ricorrenti con effetto dal 7 ottobre 2013.

23. I ricorrenti hanno quindi presentato ricorso avverso tali regi decreti. Essi sostengono che questi ultimi hanno posto fine anticipatamente ai loro incarichi senza che sussistesse alcuno dei motivi legali di esonero. Essi affermano, inoltre, che la loro adozione non è stata preceduta da alcuna procedura disciplinare e neanche dalla comunicazione ai ricorrenti dei motivi di tale decisione, omissione che contravviene al disposto di cui all'articolo 3, paragrafo 3 bis, secondo comma, della direttiva quadro.

9 — BOE n. 209, del 31 agosto 2013, pag. 63623.

10 — BOE n. 247, del 15 ottobre 2013, pag. 83736.

11 — BOE n. 247, del 15 ottobre 2013, pag. 83741.

24. Il Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) precisa, altresì, che uno dei ricorrenti ha presentato, con lettera del 4 novembre 2013, una denuncia di violazione di tale disposizione presso la Commissione europea, denuncia che è stata registrata.

25. Nutrendo dubbi in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione, il Tribunal supremo (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'interpretazione della [direttiva quadro] consenta di considerare compatibile con la stessa, sotto il profilo della salvaguardia effettiva degli interessi generali di competenza dell'organismo nazionale di regolamentazione [in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica], l'istituzione, da parte del legislatore nazionale, di un organismo di regolamentazione e di vigilanza che risponda ad un modello istituzionale non specializzato, il quale riunisce in un unico organismo gli organi di vigilanza nell'ambito dell'energia, delle telecomunicazioni e della concorrenza, esistenti sino a quel momento.
- 2) Se le condizioni di “indipendenza” delle [ANR] in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, cui si riferisce l'articolo 3, paragrafi 2 e 3 bis, della [direttiva quadro], debbano essere analoghe a quelle richieste per le autorità nazionali di controllo in materia di protezione dei dati personali ai sensi dell'articolo 28 della direttiva 95/46(...).
- 3) Se i principi elaborati nella sentenza (...) dell'8 aprile 2014 [Commissione/Ungheria (C-288/12, EU:C:2014:237)] siano applicabili alla situazione in cui i responsabili di un'[ANR] delle telecomunicazioni siano destituiti dall'incarico prima della scadenza del rispettivo mandato, in conseguenza dell'entrata in vigore di un nuovo quadro normativo che istituisce un organo di vigilanza in cui confluiscono diverse [ANR] di settori regolamentati. Se tale cessazione anticipata dalle funzioni, dovuta alla mera entrata in vigore di una nuova legge nazionale e non alla perdita sopravvenuta dei requisiti personali dei rispettivi titolari, stabiliti ex ante dal diritto nazionale, possa essere considerata compatibile con il disposto di cui all'articolo 3, paragrafo 3 bis, della [direttiva quadro]».

III – Analisi

26. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva quadro debba essere interpretata nel senso che la fusione di un'ANR, nel contesto di una riforma istituzionale, con altre autorità di regolamentazione, come quelle della concorrenza, del settore postale o del settore dell'energia, costituisca una violazione dei requisiti previsti dalle disposizioni di tale direttiva relative, segnatamente, all'indipendenza, alla capacità e alla competenza tecnica di tale ANR.

27. Con la seconda e la terza questione, che è opportuno, a mio avviso, trattare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 3 bis, della direttiva quadro debba essere interpretato nel senso che l'esonero del presidente e di un consigliere di un'ANR prima della scadenza del loro mandato, in conseguenza a una riforma istituzionale avente come effetto di accorpate tale ANR con altre autorità di regolamentazione, comporta una violazione della garanzia d'indipendenza di detta ANR.

28. La prima questione sollevata dal giudice del rinvio mi conduce, in realtà, a esaminare, in relazione all'autonomia istituzionale di cui godono gli Stati membri in materia, di quale margine di discrezionalità dispongano questi ultimi nell'organizzazione e ristrutturazione delle proprie autorità regolamentari.

29. La direttiva quadro non prevede requisiti in relazione alla forma che deve rivestire un'ANR. L'articolo 2, lettera g), di tale direttiva si limita a definire l'ANR come «l'organismo o gli organismi incaricati da uno Stato membro di svolgere le funzioni di regolamentazione fissate da [tale] direttiva e dalle direttive particolari». Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, sebbene gli Stati membri dispongano, in materia, di autonomia istituzionale nell'organizzare e configurare le loro ANR, ai sensi di detta disposizione, tale autonomia può tuttavia operare solamente nel pieno rispetto degli obiettivi e degli obblighi sanciti dalla direttiva quadro¹².

30. In tal senso, la Corte ha dichiarato che la direttiva 2002/22/CE¹³ non osta, in linea di principio, di per sé, a che il legislatore nazionale intervenga in qualità di ANR ai sensi della direttiva quadro o a che uno Stato membro attribuisca compiti risultanti dall'applicazione del quadro normativo applicabile ai servizi di comunicazione elettronica a più organismi purché, nell'esercizio delle loro funzioni, tali organismi soddisfino i requisiti di competenza, di indipendenza, di imparzialità e di trasparenza previsti da dette direttive e purché le decisioni che essi adottano nell'ambito di tali funzioni possano essere oggetto di ricorsi effettivi presso un organismo indipendente dalle parti coinvolte¹⁴. Parimenti, le funzioni di assegnazione delle risorse nazionali di numerazione e quelle di gestione dei piani nazionali di numerazione, funzioni assegnate alle ANR, possono essere ripartite fra diverse autorità di regolamentazione indipendenti, comprese le autorità ministeriali, purché la ripartizione delle funzioni sia resa pubblica, in forma facilmente accessibile, e notificata alla Commissione¹⁵.

31. Da tale giurisprudenza risulta che, nell'ambito della loro autonomia istituzionale, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità riguardo all'organizzazione e alla conformazione delle proprie ANR, con il limite del rispetto dei requisiti e delle garanzie previsti dalla direttiva quadro.

32. Così, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva quadro, l'organismo nazionale tenuto all'adempimento delle funzioni che la stessa ha conferito alle ANR deve essere giuridicamente distinto e funzionalmente autonomo da tutte le organizzazioni che forniscono reti, apparecchiature o servizi di comunicazione elettronica e, eventualmente, lo Stato membro deve provvedere alla separazione strutturale effettiva fra la funzione di regolamentazione, da un lato, e quella delle attività inerenti alla proprietà o al controllo delle imprese che garantiscono la fornitura della rete e/o dei servizi di comunicazione elettronica, dall'altro.

33. Inoltre, ai fini del rispetto dei requisiti previsti all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva quadro, detto organismo deve poter esercitare le funzioni assegnate da quest'ultima alle ANR in modo imparziale, trasparente e tempestivo, e deve anche disporre delle risorse finanziarie e umane adeguate per adempiere a tali funzioni.

34. Pertanto, a mio avviso, nulla osta, in linea di principio, a che la legislazione di uno Stato membro preveda che un'ANR si fonda con altri organismi di regolamentazione e a che l'insieme formi un unico ente, come prevede la legge spagnola. Il giudice nazionale deve, tuttavia, verificare che i compiti conferiti dalla direttiva quadro all'ANR siano esercitati nel rispetto dei requisiti e delle garanzie previsti da tale direttiva.

12 — V. sentenza del 17 settembre 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

13 — Direttiva 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 2002, L 108, pag. 51), come modificata dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337 pag. 11).

14 — V. sentenze del 6 ottobre 2010, Base e a. (C-389/08, EU:C:2010:584, punto 30), nonché del 17 settembre 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, punto 57).

15 — V. sentenza del 6 marzo 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, punti da 25 a 27).

35. Del resto, il modello spagnolo non costituisce un'eccezione all'interno dell'Unione. Infatti, il Granducato di Lussemburgo e il Regno dei Paesi Bassi si sono parimenti dotati di un organismo unico che ha come compito la regolamentazione di diversi settori, come i trasporti, il gas, l'energia, i servizi postali o ancora le comunicazioni elettroniche. Nel Regno Unito, l'autorità per le comunicazioni ha il compito di vigilare sul mercato nel settore radio-televisivo e delle comunicazioni elettroniche. In Belgio, in Grecia, in Francia, in Slovacchia e in Svezia, un unico organismo è incaricato della regolamentazione del settore delle poste e telecomunicazioni¹⁶.

36. Di conseguenza, per tutto quanto precede, ritengo che la direttiva quadro debba interpretarsi nel senso che essa non osta alla fusione di un'ANR, nel contesto di una riforma istituzionale, con altre autorità di regolamentazione, come quelle per la concorrenza, per il settore postale o dell'energia, purché le funzioni che detta direttiva conferisce alle ARN possano esercitarsi nel rispetto dei requisiti e delle garanzie previsti da quest'ultima, cosa che spetta al giudice nazionale verificare.

37. Ciò posto, occorre, adesso, esaminare la questione se, in seguito a tale riforma istituzionale, l'esonero del presidente e di un consigliere dell'ANR prima della scadenza del loro mandato abbia avuto l'effetto di violare la garanzia d'indipendenza di tale ANR.

38. In particolare, il giudice del rinvio si chiede se alla presente causa possa applicarsi la giurisprudenza della Corte sulla direttiva 95/46. Infatti, nella causa che ha dato luogo alla sentenza dell'8 aprile del 2014, Commissione/Ungheria (C-288/12, EU:C:2014:237), la Corte, nel contesto di un ricorso per inadempimento, era chiamata, in particolare, a pronunciarsi sulla questione se il requisito, previsto all'articolo 28, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 95/46, secondo il quale deve essere garantito che l'autorità di controllo incaricata della vigilanza sul trattamento dei dati personali sia pienamente indipendente nell'esercizio delle funzioni che le sono attribuite, implichi l'obbligo, per lo Stato membro interessato, di rispettare la durata del mandato di tale autorità fino al termine inizialmente previsto¹⁷.

39. La Corte ricorda, in tale sentenza, che le autorità di controllo competenti per la vigilanza del trattamento dei dati personali devono godere di un'indipendenza che consenta loro di svolgere le proprie funzioni senza subire influenze esterne. Tale indipendenza esclude, in particolare, qualsiasi imposizione e ogni altra influenza esterna di qualunque forma, sia diretta che indiretta, che possano orientare le loro decisioni e che possano quindi rimettere in discussione lo svolgimento, da parte di dette autorità, del loro compito, consistente nello stabilire un giusto equilibrio tra la protezione del diritto alla vita privata e la libera circolazione dei dati personali¹⁸. Secondo la Corte, il solo rischio che le autorità responsabili dello Stato possano esercitare un'influenza politica sulle decisioni delle autorità di controllo è sufficiente ad ostacolare lo svolgimento indipendente delle funzioni di queste ultime, in quanto, ci dice la Corte, potrebbe derivarne un'«obbedienza anticipata» di tali autorità e il sospetto di parzialità¹⁹.

40. È questa la ragione per la quale la Corte ha dichiarato, in tale sentenza, che «se fosse consentito ad ogni Stato membro di porre fine al mandato di un'autorità di controllo prima del relativo termine inizialmente previsto della stessa senza rispettare le norme e le garanzie prestabilite a tal fine dalla legislazione applicabile, la minaccia di una tale cessazione anticipata incombente su detta autorità durante l'intero esercizio del suo mandato potrebbe condurre ad una forma di obbedienza al potere

16 — V. il sito internet dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche e della posta al seguente indirizzo: <http://www.arcep.fr/index.php?id=11270#c21478>.

17 — Sentenza dell'8 aprile 2014, Commissione/Ungheria (C-288/12, EU:C:2014:237, punto 50).

18 — Sentenza dell'8 aprile del 2014, Commissione/Ungheria (C 288/12, EU:C:2014:237, punto 51).

19 — Sentenza dell'8 aprile del 2014, Commissione/Ungheria (C 288/12, EU:C:2014:237, punto 53).

politico in capo alla stessa, incompatibile con detto requisito di indipendenza (...). Ciò è vero anche qualora la cessazione del mandato derivi da una ristrutturazione o da un cambiamento del modello, i quali devono essere organizzati in modo da rispettare i requisiti di indipendenza disposti dalla legislazione applicabile»²⁰.

41. Per i governi spagnolo, belga e olandese, nonché per la Commissione, le differenze fondamentali fra i compiti assegnati, da un lato, alle autorità di vigilanza sulla protezione dei dati personali e, dall'altro, alle ANR, giustificerebbero che nella presente causa la nozione d'indipendenza trovi una definizione diversa da quella elaborata dalla Corte nella giurisprudenza succitata.

42. Se è vero che il ruolo assegnato alle autorità di vigilanza sulla protezione dei dati personali e quello assegnato alle ANR mirano a obiettivi diversi, resta il fatto che il rispetto della garanzia d'indipendenza è parimenti una condizione essenziale per il buon funzionamento delle ANR. Non vedo alcuna ragione, pertanto, per applicare una soluzione diversa da quella adottata dalla sentenza dell'8 aprile 2014, Commissione/Ungheria (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Non bisogna sottovalutare l'importanza della regolamentazione dei servizi di comunicazione elettronica che, in particolare, tocca direttamente la libertà di comunicazione e la protezione dei consumatori. Pertanto, l'indipendenza delle ANR deve essere reale non solo nei confronti degli attori economici, ma anche di quelli politici. È quanto, del resto, risulta chiaramente dalla stessa lettera del diritto dell'Unione.

44. Infatti, l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva quadro precisa che gli Stati membri garantiscono l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione provvedendo affinché esse siano giuridicamente distinte e funzionalmente autonome da tutti gli organismi che forniscono reti, apparecchiature o servizi di comunicazione elettronica. Quanto all'articolo 3, paragrafo 3 bis, di tale direttiva, aggiunto dalla direttiva 2009/140/CE²¹, dal considerando 13 di quest'ultima risulta che, con tale integrazione, il legislatore dell'Unione ha inteso precisamente rafforzare l'indipendenza delle ANR, «[prevedendo] una disposizione esplicita che garantisca che un'[ANR] responsabile della regolamentazione ex ante del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese è *al riparo*, nell'esercizio delle sue funzioni, *da qualsiasi intervento esterno o pressione politica* che potrebbe compromettere la sua imparzialità di giudizio nelle questioni che è chiamata a dirimere»²². E il legislatore dell'Unione spiega che «ai sensi del quadro normativo, tale influenza esterna impedisce a un organo legislativo nazionale di deliberare in quanto [ANR]».

45. In considerazione della funzione di regolamentazione attribuita alle ANR e delle competenze che sono loro conferite a tal fine, la volontà del legislatore dell'Unione di rafforzare la garanzia d'indipendenza delle ANR non può sorprendere. Infatti, rammento che le ANR, nel contesto dei compiti che sono loro assegnati dalla direttiva quadro, sono chiamate, segnatamente, ad attribuire diritti individuali²³ e a risolvere le controversie fra le imprese con la facoltà di imporre obblighi²⁴. Esse dispongono altresì di un certo potere normativo in quanto possono essere chiamate a controllare i

20 — Sentenza dell'8 aprile del 2014, Commissione/Ungheria (C 288/12, EU:C:2014:237, punto 54).

21 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, recante modifica delle direttive 2002/21/CE, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (GU 2009, L 337, pag. 37).

22 — Il corsivo è mio.

23 — V., in particolare, articoli da 9 a 11 della direttiva quadro. V., anche, 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 2002, L 108, pag. 21), come modificata dalla direttiva 2009/140.

24 — Cfr. articolo 20 della direttiva quadro.

prezzi²⁵ o anche ad adottare misure correttive qualora ritengano che il mercato non sia concorrenziale, imponendo obblighi alle imprese che detengono un rilevante potere su tale mercato²⁶. Le stesse dispongono pertanto di ampi poteri, come ha ricordato la Corte nella sentenza del 3 dicembre del 2009, *Commissione/Germania (C-424/07, EU:C:2009:749)*²⁷.

46. Appare dunque essenziale che la garanzia d'indipendenza sia rispettata e che le ANR possano esercitare le loro funzioni in modo imparziale e senza pressioni esterne, a maggior ragione quando lo Stato membro ha mantenuto la proprietà o il controllo di imprese che assicurano la fornitura delle reti e/o dei servizi di comunicazione elettronica. La Corte aveva già evidenziato quanto sopra nella sentenza del 9 marzo del 2010, *Commissione/Germania (C-518/07, EU:C:2010:125)*, nella quale aveva chiarito che tali autorità indipendenti – nel caso di specie, la Corte si riferiva non solo alle autorità di controllo competenti per la vigilanza sul trattamento dei dati personali, ma anche ad altre autorità amministrative esistenti nell'ordinamento giuridico tedesco – hanno spesso funzioni regolatrici o svolgono compiti che devono essere sottratti all'influenza politica, pur restando subordinati al rispetto della legge, sotto il controllo dei giudici competenti²⁸.

47. Pertanto, la composizione delle ANR, la durata del mandato dei suoi componenti e, soprattutto, la loro irrevocabilità per motivi diversi da quelli previsti dalla legge sono altrettante garanzie contro eventuali pressioni esterne. Nel prevedere, all'articolo 3, paragrafo 3 bis, secondo comma, della direttiva quadro, che il responsabile di un'[ANR] o il suo sostituto o, se del caso, i membri dell'organo collegiale che ricoprono tale funzione presso un'[ANR] o i loro sostituti possano essere sollevati dall'incarico solo per i motivi previsti dalla legge e se non rispettano più le condizioni prescritte per l'esercizio delle loro funzioni, il legislatore dell'Unione mira a rafforzare la garanzia d'indipendenza delle ANR ponendo il componente o i componenti dotati di potere decisionale al riparo da qualsiasi pressione esterna, e in particolare da quella che consiste nel ventilare – anche se in modo non esplicito – la minaccia di una cessazione anticipata dall'incarico per motivi diversi da quelli previsti dalla legge.

48. L'esonero anticipato del responsabile di un'[ANR], come nel caso di cui trattasi, e, potenzialmente, di quello di uno dei consiglieri, per la sola ragione che lo Stato membro ha deciso di modificare il modello istituzionale di tale ANR, possono dunque costituire una violazione della garanzia d'indipendenza di quest'ultima.

49. Ci si chiede come conciliare, in tal caso, l'autonomia istituzionale di cui gode ciascuno Stato membro con la garanzia d'indipendenza.

50. Nella sentenza dell'8 aprile del 2014, *Commissione/Ungheria (C-288/12, EU:C:2014:237)*, la Corte ha dichiarato che la cessazione anticipata dal mandato di un'autorità di controllo comporta la violazione della garanzia d'indipendenza e «ciò è vero anche qualora [tale] cessazione (...) derivi da una ristrutturazione o da un cambiamento del modello, *i quali devono essere organizzati in modo da rispettare i requisiti di indipendenza disposti dalla legislazione applicabile*»²⁹. Ne deduco che la ristrutturazione o il cambiamento del modello di un'autorità di controllo o, per quel che mi riguarda, di un'ANR, non sono pertanto necessariamente incompatibili con il rispetto dell'indipendenza di un'ANR.

25 — Cfr. articolo 13 della 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 2002, L 108, pag. 7), come modificata dalla direttiva 2009/140.

26 — V. articolo 17 della direttiva 2002/22, come modificata.

27 — V. punto 61 e giurisprudenza ivi citata.

28 — V. punto 42.

29 — Punto 54. Il corsivo è mio.

51. A questo proposito, ritengo, in considerazione della giurisprudenza citata, che lo Stato membro interessato debba potere adottare disposizioni transitorie che consentano di garantire il rispetto della garanzia d'indipendenza di un'ANR preparando la ristrutturazione di quest'ultima.

52. Nel caso di specie, rilevo che il governo spagnolo, nel 2011, aveva previsto norme di tal genere, prima che venissero abrogate dalla legge 3/2013. Infatti, la nona norma aggiuntiva della legge 2/2011, relativa all'adeguamento della composizione del numero dei componenti dei consigli degli organismi di regolamentazione e della Commissione nazionale della concorrenza, prevedeva misure transitorie che consentivano proprio di preparare la riforma che tale norma attuava, garantendo la durata del mandato dei presidenti interessati. Infatti, secondo detta legge, la designazione dei nuovi presidenti doveva aver luogo alla scadenza del mandato dei presidenti in carica e i nuovi consiglieri dovevano essere nominati a partire dal momento in cui il numero di consiglieri il cui mandato non fosse ancora scaduto era inferiore a sei. Del pari, si prevedeva che, al momento dell'entrata in vigore della legge 2/2011, i vice presidenti dei consigli degli organismi di regolamentazione avrebbero continuato a svolgere il proprio incarico fino alla scadenza del loro mandato, dopo di che l'incarico di vice presidente di ciascun organismo sarebbe stato soppresso.

53. Sebbene, come rileva il governo spagnolo, la permanenza del mandato di tutti i consiglieri dell'ANR e di tutti gli altri organismi di regolamentazione interessati dalla riforma possa condurre alla costituzione di un nuovo ente costoso e inefficiente, ritengo, tuttavia, che disposizioni transitorie che prevedano che il mandato di responsabile dell'ANR o, eventualmente, quello dei componenti dell'organo collegiale che svolgono detta funzione all'interno della medesima, giunga fino alla sua scadenza, consentirebbero di garantire l'indipendenza dell'ANR.

54. Parimenti, se è vero che la funzione di consigliere di un'ANR differisce da quella di responsabile di detta autorità, è pur vero che, in quanto componenti di quest'ultima, detti consiglieri devono potere agire, allo stesso modo, in totale indipendenza e non devono chiedere né accettare alcuna istruzione proveniente dall'esterno³⁰. Poiché la legge spagnola prevede per i consiglieri lo stesso numero chiuso di cause che legittimano l'esonero, la modifica del modello istituzionale voluta dal governo spagnolo non può, in mancanza di norme transitorie, avere l'effetto di apporre una scadenza pura e semplice al loro mandato. Ritengo, a tal proposito, che la soluzione adottata inizialmente dalla legge 2/2011 avrebbe consentito di rispettare la garanzia d'indipendenza dell'ANR. Il giudice nazionale deve pertanto, a mio avviso, valutare in quale misura un adeguamento del mandato di tali consiglieri avrebbe potuto essere previsto da disposizioni transitorie.

55. Per tutto quanto sopra esposto, ritengo che l'articolo 3, paragrafo 3 bis, della direttiva quadro debba interpretarsi nel senso che la cessazione dall'incarico del presidente e di un consigliere di un'ANR prima della scadenza del loro mandato, in seguito a una riforma istituzionale il cui effetto sia quello della fusione di tale ANR con altre autorità di regolamentazione, senza che siano previste disposizioni transitorie che consentano di assicurare il rispetto della durata del mandato per il primo e un adeguamento del mandato per il secondo, comporta una violazione dell'indipendenza di tale ANR.

IV – Conclusione

56. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di rispondere alle questioni sollevate dal Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) come segue:

La 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»), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009, deve interpretarsi nel senso che essa non osta alla fusione di un'autorità di regolamentazione, nel

30 — V. articolo 3, paragrafo 3 bis, primo comma, della direttiva quadro.

quadro di una riforma istituzionale, con altre autorità di regolamentazione, come quelle della concorrenza, del settore postale o del settore dell'energia, purché i compiti che la direttiva 2002/21, come modificata, attribuisce alle autorità nazionali di regolamentazione possano essere esercitati nel rispetto dei requisiti e delle garanzie previsti da quest'ultima, cosa che spetta al giudice nazionale verificare.

L'articolo 3, paragrafo 3 bis, della direttiva 2002/21, come modificata, deve interpretarsi nel senso che la cessazione dall'incarico del presidente e di un consigliere di un'autorità nazionale di regolamentazione prima della scadenza del loro mandato, in seguito a una riforma istituzionale il cui effetto sia quello della fusione di tale autorità con altre autorità di regolamentazione, senza che siano previste disposizioni transitorie che consentano di assicurare il rispetto della durata del mandato del primo e un adeguamento del mandato del secondo, comporta una violazione dell'indipendenza di tale autorità.