



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

28 luglio 2016\*

«Rinvio pregiudiziale — Reti e servizi di comunicazione elettronica — Direttiva 2002/21/CE — Articolo 3 — Imparzialità e indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione — Direttiva 2002/20/CE — Articolo 12 — Diritti amministrativi — Assoggettamento di un'autorità nazionale di regolamentazione alle disposizioni applicabili in materia di finanza pubblica nonché a talune disposizioni sul contenimento e la razionalizzazione delle spese delle amministrazioni pubbliche»

Nella causa C-240/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza del 15 maggio 2015, pervenuta in cancelleria il 22 maggio 2015, nel procedimento

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni**

contro

**Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, C. Toader, A. Rosas, A. Prechal ed E. Jarašiūnas (relatore),  
giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, da M. Clarich, avvocato;
- per il governo italiano, dal G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato;
- per il governo olandese, da M. Bulterman e M. de Ree, in qualità di agenti;

\* Lingua processuale: l'italiano.

— per la Commissione europea, da V. Di Bucci, G. Braun e L. Nicolae, in qualità di agenti,  
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 aprile 2016,  
ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 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 2002, L 108, pag. 33; in prosieguo: la «direttiva quadro, nella sua versione iniziale»), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 37, con rettifica in GU 2013, L 241, pag. 8) (in prosieguo: la «direttiva quadro»), nonché dell'articolo 12 della 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).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, l'Autorità italiana per le Garanzie nella Comunicazioni (in prosieguo: l'«Autorità») e, dall'altro, l'Istituto Nazionale italiano di Statistica – ISTAT (in prosieguo: l'«Istituto»), la Presidenza del Consiglio dei Ministri italiano e il Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze, in merito all'inserimento dell'Autorità nell'elenco delle amministrazioni pubbliche incluse nel conto economico consolidato.

### **Contesto normativo**

#### *Diritto dell'Unione*

La direttiva quadro

- 3 Il considerando 11 della direttiva quadro così recita:  
  
«In conformità al principio della separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione in modo da assicurare l'imparzialità delle loro decisioni. Il requisito dell'indipendenza lascia impregiudicata l'autonomia istituzionale e gli obblighi costituzionali degli Stati membri, come pure il principio della neutralità rispetto alla normativa sul regime di proprietà esistente negli Stati membri sancito nell'articolo [345 TFUE]. Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere dotate di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati».
- 4 L'articolo 2, lettera g), della direttiva quadro definisce l'«autorità nazionale di regolamentazione» (in prosieguo: l'«ANR») come «l'organismo o gli organismi incaricati da uno Stato membro di svolgere le funzioni di regolamentazione fissate dalla presente direttiva e dalle direttive particolari». Secondo la lettera l) di questo stesso articolo 2, tra le direttive particolari rientra la direttiva autorizzazioni.

- 5 La direttiva 2009/140 ha introdotto, all'articolo 3 della direttiva quadro, nella sua versione iniziale, i nuovi paragrafi da 3 a 3 quater, relativi all'indipendenza delle ANR. Il considerando 13 della direttiva 2009/140 precisa a tale riguardo quanto segue:

«È opportuno rafforzare l'indipendenza delle [ANR] per garantire un'applicazione più efficace del quadro normativo, rafforzare la loro autorità e assicurare una maggiore prevedibilità delle loro decisioni. A tal fine è opportuno prevedere, nella legislazione nazionale, 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. Ai sensi del quadro normativo, tale influenza esterna impedisce a un organo legislativo nazionale di deliberare in quanto [ANR]. (...) È importante che le [ANR] responsabili della regolamentazione ex ante del mercato dispongano di un bilancio proprio che permetta loro di assumere sufficiente personale qualificato. Per garantire la trasparenza è opportuno che il bilancio sia pubblicato annualmente».

- 6 L'articolo 3 della direttiva quadro, intitolato «[ANR]», così dispone:

«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 (...) 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. (...)

(...)

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) [creato dal 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)].

(...)».

## La direttiva autorizzazioni

7 Il considerando 30 della direttiva autorizzazioni così recita:

«Ai prestatori di servizi di comunicazione elettronica può essere richiesto il pagamento di diritti amministrativi a copertura delle spese sostenute dall'[ANR] per la gestione del regime di autorizzazione e per la concessione dei diritti d'uso. È opportuno che la riscossione di tali diritti si limiti a coprire i costi amministrativi veri e propri di queste attività. Pertanto occorre garantire la trasparenza della contabilità gestita dall'[ANR] mediante rendiconti annuali in cui figurino l'importo complessivo dei diritti riscossi e dei costi amministrativi sostenuti. In questo modo le imprese potranno verificare se vi sia equilibrio tra i costi e gli oneri ad esse imposti».

8 L'articolo 12 della direttiva autorizzazioni, intitolato «Diritti amministrativi», prevede quanto segue:

«1. I diritti amministrativi imposti alle imprese che prestano servizi o reti ai sensi dell'autorizzazione generale o che hanno ricevuto una concessione dei diritti d'uso:

- a) coprono complessivamente i soli costi amministrativi che saranno sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del regime di autorizzazione generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici (...), che possono comprendere i costi di cooperazione internazionale, di armonizzazione e di standardizzazione, di analisi di mercato, di sorveglianza del rispetto delle disposizioni e di altri controlli di mercato, nonché di preparazione e di applicazione del diritto derivato e delle decisioni amministrative, quali decisioni in materia di accesso e interconnessione;
- b) sono imposti alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente che minimizzi i costi amministrativi aggiuntivi e gli oneri accessori.

2. Le [ANR] che impongono il pagamento di diritti amministrativi sono tenute a pubblicare un rendiconto annuo dei propri costi amministrativi e dell'importo complessivo dei diritti riscossi. Alla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, vengono apportate opportune rettifiche».

### *Diritto italiano*

- 9 L'Autorità è stata istituita dalla legge del 31 luglio 1997, n. 249 – Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (supplemento ordinario alla GURI n. 177, del 31 luglio 1997). L'articolo 1, comma 9, di tale legge dispone che l'Autorità «adotta un regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, nonché il trattamento giuridico ed economico del personale addetto».
- 10 L'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo del 1° agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (supplemento ordinario alla GURI n. 214, del 15 settembre 2003), affida all'Autorità le funzioni di ANR ai sensi dell'articolo 3 della direttiva quadro.
- 11 La legge del 30 dicembre 2004, n. 311 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) (supplemento ordinario alla GURI n. 306, del 31 dicembre 2004; in prosieguo: la «legge n. 311»), impone un limite all'aumento delle spese delle amministrazioni pubbliche. Il suo articolo 1, comma 5, infatti, così prevede:

«Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea (...) per il triennio 2005-2007 la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate per l'anno 2005 nell'elenco 1 allegato alla presente legge

e per gli anni successivi dall'Istituto (...) con proprio provvedimento pubblicato nella [GURI] non oltre il 31 luglio di ogni anno, non può superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica».

- 12 La legge del 23 dicembre 2005, n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) (supplemento ordinario alla GURI n. 302, del 29 dicembre 2005), attribuisce a talune autorità amministrative indipendenti, tra cui l'Autorità, un'ampia autonomia finanziaria. In particolare, l'articolo 1, comma 65, di tale legge così dispone:

«A decorrere dall'anno 2007 le spese di funzionamento (...) dell'Autorità (...) sono finanziate dal mercato di competenza, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato, secondo modalità previste dalla normativa vigente ed entità di contribuzione determinate con propria deliberazione da ciascuna Autorità, nel rispetto dei limiti massimi previsti per legge, versate direttamente alle medesime Autorità (...)».

- 13 Il decreto legge del 4 luglio 2006, n. 223 – Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (GURI n. 153, del 4 luglio 2006, pag. 4), convertito, con modifiche, nella legge del 4 agosto 2006, n. 248 (supplemento ordinario alla GURI n. 186, dell'11 agosto 2006) (in prosieguo: il «decreto legge n. 223»), contiene disposizioni relative alla riduzione delle spese di funzionamento degli enti e degli organismi pubblici non territoriali. Il suo articolo 22, comma 1, così prevede:

«Gli stanziamenti per l'anno 2006 relativi a spese per consumi intermedi dei bilanci di enti ed organismi pubblici non territoriali (...), individuati ai sensi dell'articolo 1, commi 5 e 6, della legge (...) n. 311 [con alcune esclusioni] sono ridotti nella misura del 10 per cento (...)».

- 14 La legge del 31 dicembre 2009, n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica (supplemento ordinario alla GURI n. 303, del 31 dicembre 2009), nella versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale (in prosieguo: la «legge n. 196»), contiene la nuova normativa generale nazionale in tema di contabilità e finanza pubblica. Il suo articolo 1, comma 2, dispone quanto segue:

«Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto (...) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella [GURI] n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella [GURI] n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni».

- 15 Il 28 settembre 2012, l'Istituto ha pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana l'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (GURI n. 227, del 28 settembre 2012, pag. 92; in prosieguo: l'«elenco dell'Istituto»). In tale elenco figura l'Autorità.

### **Procedimento principale e questione pregiudiziale**

- 16 L'Autorità, che nella sua qualità di ANR ai sensi della direttiva quadro svolge attività di regolamentazione ex ante del mercato e di risoluzione di controversie tra imprese, ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italia), con il quale ha contestato in particolare

la scelta del legislatore italiano di applicare alle autorità indipendenti le disposizioni in materia di finanza pubblica e, segnatamente, l'applicazione nei suoi confronti di talune disposizioni sul contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica.

- 17 Con sentenza del 12 giugno 2013, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha respinto tale ricorso.
- 18 L'Autorità ha impugnato tale decisione dinanzi al Consiglio di Stato (Italia). Dinanzi a quest'ultimo, essa sostiene che il suo assoggettamento incondizionato alle disposizioni nazionali in materia di finanza pubblica, previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 196, nonché alle specifiche disposizioni sul contenimento e la razionalizzazione delle spese, incluse quelle di funzionamento, delle amministrazioni pubbliche, previsto dall'articolo 1, comma 5, della legge n. 311 e dall'articolo 22, comma 1, del decreto legge n. 223, ha come effetto di imporle restrizioni sotto il profilo organizzativo e sotto il profilo finanziario tali da ridurre l'efficacia della sua azione di regolamentazione nel settore delle telecomunicazioni. La ricorrente sostiene che il legislatore italiano avrebbe dovuto applicare nei suoi confronti norme più favorevoli, analoghe a quelle previste per la Banca d'Italia, o, perlomeno, avrebbe dovuto limitare le riduzioni di spesa imposte alla quota di bilancio che deriva da erogazioni di fonte statale.
- 19 L'Istituto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze chiedono il rigetto dell'impugnazione proposta dall'Autorità.
- 20 Il giudice del rinvio segnala, in via preliminare, che l'articolo 1, comma 5, della legge n. 311 persegue segnatamente specifici obiettivi di contenimento delle spese riferibili al «settore pubblico allargato» e, a tale fine, assoggetta le amministrazioni inserite nell'elenco dell'Istituto a talune previsioni in tema di riduzione della spesa pubblica.
- 21 Il giudice del rinvio osserva che, per dirimere la controversia di cui è investito, esso deve accertare se la normativa nazionale di cui trattasi risulti in contrasto con i principi di imparzialità e indipendenza, anche sotto il profilo finanziario e organizzativo, che devono essere riconosciuti alle ANR, e con il principio di sostanziale autofinanziamento delle attività di gestione, controllo e applicazione del regime di autorizzazione generale ai sensi dell'articolo 12 della direttiva autorizzazioni. Sebbene la posizione dell'Autorità non gli sembri manifestamente infondata, esso ritiene tuttavia più plausibile che il diritto dell'Unione non osti alla normativa nazionale in questione.
- 22 A tale riguardo, il giudice del rinvio ritiene, in primo luogo, che benché alle ANR siano riconosciute particolari prerogative di indipendenza e imparzialità, il loro status non sia tuttavia talmente differenziato rispetto a quello della generalità delle altre amministrazioni pubbliche da rendere ipso facto illegittima l'applicazione, nei loro confronti, di disposizioni in materia di finanza pubblica nonché sul contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica che operano per la generalità delle amministrazioni pubbliche. Sussisterebbe un contrasto con il diritto dell'Unione, secondo il giudice del rinvio, solo qualora sia dimostrato che, per i caratteri quantitativi o qualitativi del taglio disposto, si determini un impedimento effettivo e concreto alla capacità, per la singola ANR, di disporre di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti ad essa assegnati. Un siffatto impedimento non può essere tuttavia presunto e l'Autorità non avrebbe fornito alcuna prova in tal senso.
- 23 In secondo luogo, secondo tale giudice, non può essere condivisa l'affermazione dell'Autorità secondo la quale alla stessa dovrebbero essere imposti soltanto obiettivi e vincoli di scopo, come sarebbe previsto per la Banca d'Italia, in particolare in quanto l'Autorità non avrebbe dimostrato di essere, per quanto concerne la questione oggetto di causa, assimilabile a tale istituzione. Inoltre, le due disposizioni puntuali sul contenimento e la razionalizzazione della spesa richiamate dall'Autorità le lascerebbero apprezzabili margini attuativi.

- 24 In terzo luogo, il giudice del rinvio è dell'avviso che non si possa dedurre dalle disposizioni della direttiva autorizzazioni che il legislatore nazionale non può imporre misure di contenimento e di razionalizzazione della spesa nei confronti di un'ANR per la quota di tale spesa che è autofinanziata, il che riguarderebbe oltre il 90% della spesa dell'Autorità, considerando, in particolare, che i diritti amministrativi riscossi dall'Autorità hanno, secondo la giurisprudenza italiana, carattere tributario e, pertanto, rientrano nella generale potestà impositiva dello Stato.
- 25 Alla luce di quanto precede, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se i principi di imparzialità ed indipendenza anche sotto il profilo finanziario ed organizzativo che devono essere riconosciuti alle autorità nazionali di regolamentazione di cui all'articolo 3 della direttiva 2002/21/CE, nonché il principio di sostanziale autofinanziamento di cui all'articolo 12 della direttiva 2002/20/CE ostino a una normativa nazionale (quale quella che rileva nell'ambito del presente giudizio) la quale assoggetta anche tali Autorità in via generale alle disposizioni in materia di finanza pubblica e, in particolare, a specifiche disposizioni in tema di contenimento e razionalizzazione delle spese delle amministrazioni pubbliche».

### **Sulla questione pregiudiziale**

- 26 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3 della direttiva quadro e l'articolo 12 della direttiva autorizzazioni debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che assoggetta un'ANR, ai sensi della direttiva quadro, a disposizioni nazionali applicabili in materia di finanza pubblica e, in particolare, a disposizioni sul contenimento e la razionalizzazione delle spese delle amministrazioni pubbliche, quali quelle di cui al procedimento principale.
- 27 Dalla decisione di rinvio si evince che le disposizioni di cui al procedimento principale sono, in sostanza, in primo luogo, l'articolo 1, comma 2, della legge n. 196, in forza del quale le amministrazioni pubbliche elencate dall'Istituto sono assoggettate alla normativa generale italiana applicabile in tema di contabilità e finanza pubblica; in secondo luogo, l'articolo 1, comma 5, della legge n. 311, in forza del quale, per gli anni dal 2005 al 2007, la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate dall'Istituto, non può superare il limite del 2% rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, e, in terzo luogo, l'articolo 22, comma 1, del decreto legge n. 223, a norma del quale gli stanziamenti per l'anno 2006 relativi a spese per consumi intermedi dei bilanci di enti ed organismi pubblici non territoriali, individuati ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge n. 311, sono ridotti nella misura del 10%.
- 28 Occorre rilevare anzitutto che, alla luce del testo di queste ultime due disposizioni, quale riportato nella domanda di decisione pregiudiziale, non risulta chiaramente in che misura esse siano applicabili all'Autorità. Quest'ultima contesta, infatti, dinanzi al giudice del rinvio, il suo inserimento nell'elenco dell'Istituto quale pubblicato il 28 settembre 2012, mentre tali disposizioni sembravano applicabili, l'una, solo per gli anni dal 2005 al 2007 e, l'altra, solo per il 2006.
- 29 Inoltre, l'Autorità, nelle sue osservazioni scritte, depositate dinanzi alla Corte, ha invocato, oltre alle disposizioni citate dal giudice del rinvio, altre particolari disposizioni in materia di finanza pubblica che sarebbero ad essa applicabili e che, secondo la medesima, limiterebbero la sua indipendenza in misura ancora maggiore di quanto già risulterebbe dalle disposizioni specificamente indicate da tale giudice.

- 30 Tuttavia, nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 267 TFUE, non spetta alla Corte pronunciarsi sull'applicabilità di disposizioni nazionali o stabilire i fatti rilevanti per la soluzione della controversia principale. Al contrario, la Corte è tenuta a prendere in considerazione il contesto fattuale e normativo nel quale si inserisce la questione pregiudiziale, come definito dal provvedimento di rinvio (v. in particolare, in tal senso, sentenze del 13 novembre 2003, *Neri*, C-153/02, EU:C:2003:614, punti 34 e 35, nonché del 30 giugno 2005, *Tod's e Tod's France*, C-28/04, EU:C:2005:418, punto 14).
- 31 Pertanto, la Corte non può sostituirsi al giudice del rinvio nel decidere se le suddette ultime due norme fossero ancora applicabili all'Autorità quando tale giudice è stato investito della controversia principale (v., in tal senso, sentenza del 14 settembre 1999, *Gruber*, C-249/97, EU:C:1999:405, punto 19) e deve dare per accertato che lo fossero. Inoltre, la Corte dovrà rispondere alla questione posta unicamente sulla base delle disposizioni indicate dal giudice del rinvio.
- 32 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'articolo 3 della direttiva quadro, occorre rilevare che tale disposizione, nella sua versione iniziale, era diretta, essenzialmente, a mente del considerando 11 di detta direttiva, a garantire l'indipendenza e l'imparzialità delle ANR assicurando la separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative (sentenza del 6 marzo 2008, *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, C-82/07, EU:C:2008:143, punto 13).
- 33 Ciò premesso, il considerando 11 della direttiva quadro, nella sua versione iniziale, precisava già che «[l]e [ANR] dovrebbero essere dotate di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati». Tale obiettivo non trovava tuttavia traduzione espressa negli articoli di tale direttiva, al di là della precisazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, di quest'ultima, nella sua versione iniziale, secondo il quale gli Stati membri provvedono affinché le singole funzioni attribuite alle ANR dalla direttiva in parola e dalle direttive particolari vengano esercitate da un organismo competente, e quella di cui al paragrafo 3 del medesimo articolo, secondo il quale gli Stati membri provvedono affinché le rispettive ANR esercitino i loro poteri in modo imparziale e trasparente.
- 34 Come emerge dal considerando 13 della direttiva 2009/140, il legislatore dell'Unione, con tale direttiva, ha inteso rafforzare l'indipendenza delle ANR per garantire un'applicazione più efficace del quadro normativo, rafforzare la loro autorità e assicurare una maggiore prevedibilità delle loro decisioni. L'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva quadro prevede ora espressamente, infatti, che gli Stati membri provvedano affinché le rispettive ANR esercitino i loro poteri in modo imparziale, trasparente e tempestivo e dispongano di risorse finanziarie e umane adeguate per svolgere i compiti a loro assegnati.
- 35 L'articolo 3, paragrafo 3 bis, primo comma, della direttiva quadro impone, inoltre, che le ANR responsabili della regolamentazione ex ante del mercato o della risoluzione delle controversie tra imprese operino in indipendenza e non sollecitino né accettino istruzioni da alcun altro organismo nell'esercizio dei compiti loro affidati ai sensi della normativa nazionale che recepisce quella dell'Unione, pur precisando che «[c]iò non osta alla supervisione a norma del diritto costituzionale nazionale». Quanto al terzo comma dello stesso paragrafo, esso precisa che gli Stati membri assicurano che le ANR di cui al primo comma del medesimo dispongano di bilanci annuali separati, pubblicati, nonché di risorse finanziarie e umane sufficienti affinché possano partecipare e contribuire attivamente al BERECA.
- 36 Da tali disposizioni risulta che la direttiva quadro richiede adesso che, al fine di garantire l'indipendenza e l'imparzialità delle ANR, gli Stati membri assicurino, in sostanza, che esse dispongano, nel loro insieme, delle risorse finanziarie e umane necessarie per svolgere i compiti loro assegnati e, per le ANR responsabili della regolamentazione ex ante del mercato o della risoluzione delle controversie tra imprese, che esse operino in piena indipendenza. Tuttavia, nulla indica, in tali disposizioni, che il rispetto di tali condizioni escluda, in linea di principio, che un'ANR sia soggetta a



disposizioni nazionali applicabili in materia di finanza pubblica nonché, in particolare, a disposizioni sul contenimento e la razionalizzazione delle spese delle amministrazioni pubbliche, quali quelle di cui al procedimento principale.

- 37 A tale riguardo, occorre rilevare che l'articolo 3, paragrafo 3 bis, primo comma, seconda frase, della direttiva quadro prevede espressamente che, se è vero che le ANR responsabili della regolamentazione ex ante del mercato o della risoluzione delle controversie tra imprese operano in piena indipendenza e non sollecitano né accettano istruzioni da alcun altro organismo nell'esercizio dei compiti loro affidati, «[c]iò non osta alla supervisione a norma del diritto costituzionale nazionale».
- 38 Orbene, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 43 e 44 delle sue conclusioni, tale disposizione comporta che è lecito che le ANR siano, secondo l'articolo 3 della direttiva quadro, assoggettate a determinate norme di controllo dei bilanci da parte del parlamento nazionale, compresa l'applicazione ex ante di misure di contenimento della spesa pubblica.
- 39 Simili misure di contenimento possono pertanto essere considerate lesive dell'indipendenza e dell'imparzialità delle ANR, quali garantite dalla direttiva quadro, e, dunque, incompatibili con l'articolo 3 di tale direttiva, solo se può essere constatato che esse configurano un potenziale ostacolo a che le ANR interessate esercitino in maniera soddisfacente le funzioni loro assegnate da detta direttiva e dalle direttive particolari oppure che le misure in parola sono contrarie alle condizioni che la direttiva quadro impone agli Stati membri di rispettare affinché sia soddisfatto il grado di indipendenza e di imparzialità delle ANR richiesto da tale direttiva.
- 40 Tuttavia, spetta al giudice del rinvio verificare se le disposizioni nazionali di cui al procedimento principale configurino un potenziale ostacolo a che l'Autorità disponga delle risorse finanziarie e umane necessarie per svolgere in maniera soddisfacente i compiti ad essa assegnati, e in particolare, nella sua qualità di ANR responsabile della regolamentazione ex ante del mercato e della risoluzione delle controversie tra imprese, per consentirle di partecipare e di contribuire attivamente al BEREC. Il giudice del rinvio rileva a tale proposito che l'Autorità non ha prodotto alcun elemento in tal senso e che si è limitata ad affermare, genericamente, che le disposizioni di cui al procedimento principale pregiudicano la sua autonomia finanziaria e, quindi, la sua indipendenza.
- 41 Occorre altresì rilevare che, come risulta dall'ordinanza di rinvio e dal punto 27 della presente sentenza, le disposizioni particolari sul contenimento e la razionalizzazione delle spese delle amministrazioni pubbliche, di cui al procedimento principale, si limitano, la prima, a contenere l'aumento dell'importo delle spese che può essere deciso dall'Autorità e, la seconda, a disporre la riduzione delle sole «spese per consumi intermedi». Inoltre, come ha rilevato il giudice del rinvio, queste due disposizioni, con il loro carattere generico, conferiscono all'Autorità un ampio margine per la loro attuazione. Si tratta, infine, di disposizioni applicabili a un insieme di enti e organismi pubblici.
- 42 Per di più, è pacifico, nella controversia principale, che l'Autorità continua a disporre di un bilancio annuo separato e pubblicato conformemente all'articolo 3, paragrafo 3 bis, terzo comma, della direttiva quadro.
- 43 Inoltre, come rilevato, in sostanza, anche dall'avvocato generale ai paragrafi da 48 a 50 delle sue conclusioni, stanti le loro funzioni sostanzialmente diverse, l'Autorità non può validamente pretendere che la direttiva quadro imponga agli Stati membri di garantire alle ANR il medesimo regime di indipendenza previsto dal diritto dell'Unione per le banche centrali.
- 44 Alla luce di ciò, occorre constatare che, previa verifica da parte del giudice del rinvio, l'articolo 3 della direttiva quadro non può ostare a che siano applicate a un'ANR, ai sensi di tale direttiva, disposizioni nazionali in materia di finanza pubblica nonché, segnatamente, disposizioni sul contenimento e la razionalizzazione delle spese delle amministrazioni pubbliche, quali quelle di cui al procedimento principale.

- 45 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'articolo 12 della direttiva autorizzazioni, occorre ricordare che i diritti amministrativi che gli Stati membri possono imporre, in forza di tale articolo, alle imprese che prestano servizi o reti ai sensi dell'autorizzazione generale o che hanno ricevuto una concessione dei diritti d'uso, al fine di finanziare le attività dell'ANR, devono essere destinati a coprire complessivamente i soli costi amministrativi relativi alle attività menzionate all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva. Essi non possono quindi essere destinati a coprire spese relative a compiti diversi da quelli elencati da tale disposizione, e segnatamente non i costi amministrativi di qualsivoglia natura sopportati dall'ANR (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2013, Vodafone Omnitel e a., da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12, EU:C:2013:495, punti da 38 a 40 e 42).
- 46 Inoltre, dall'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva autorizzazioni, letto alla luce del considerando 30 della medesima, risulta che i diritti in parola devono coprire i costi amministrativi effettivi risultanti dalle attività citate al paragrafo 1, lettera a), di tale articolo e che vi debba essere equilibrio con tali costi. Il gettito complessivo dei diritti percepito non può quindi eccedere il totale dei costi relativi a tali attività (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2013, Vodafone Omnitel e a., da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12, EU:C:2013:495, punti 41 e 42).
- 47 Sebbene l'articolo 12 della direttiva autorizzazioni consenta infatti alle ANR di finanziare una parte delle loro attività attraverso la riscossione di diritti amministrativi, non si può tuttavia ritenere che tale disposizione conferisca all'Autorità un diritto assoluto di fissare l'importo di tali diritti senza tenere conto delle disposizioni nazionali applicabili in materia di finanza pubblica e dirette a contenere e limitare la spesa pubblica. Detti diritti presentano, infatti, come risulta dall'ordinanza di rinvio, carattere tributario e rientrano nella generale potestà impositiva dello Stato italiano. La fissazione del loro importo da parte dell'Autorità non può dunque sottrarsi all'applicazione di tali disposizioni, in quanto, inoltre, tali disposizioni non violano l'articolo 3 della direttiva quadro, conformemente a quanto esposto al punto 39 della presente sentenza.
- 48 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sottoposta dichiarando che l'articolo 3 della direttiva quadro e l'articolo 12 della direttiva autorizzazioni devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che assoggetta un'ANR, ai sensi della direttiva quadro, a disposizioni nazionali applicabili in materia di finanza pubblica e, in particolare, a disposizioni sul contenimento e la razionalizzazione delle spese delle amministrazioni pubbliche, quali quelle di cui al procedimento principale.

### Sulle spese

- 49 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 (Seconda Sezione) dichiara:

**L'articolo 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), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, e l'articolo 12 della 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), devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che assoggetta un'autorità nazionale di regolamentazione, ai sensi della direttiva 2002/21, come modificata dalla direttiva 2009/140, a disposizioni nazionali applicabili in materia di finanza pubblica e, in particolare, a disposizioni sul contenimento e la razionalizzazione delle spese delle amministrazioni pubbliche, quali quelle di cui al procedimento principale.**

Firme