



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

20 novembre 2025*

«Rinvio pregiudiziale – Codice europeo delle comunicazioni elettroniche – Direttiva (UE) 2018/1972 – Misure correttive di accesso imposte alle imprese detentrici di un significativo potere di mercato – Articolo 72 – Obblighi di accesso alle infrastrutture di ingegneria civile – Presupposti»

Nella causa C-327/24 [Lolach]ⁱ,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Köln (Tribunale amministrativo di Colonia, Germania), con decisione del 2 maggio 2024, pervenuta in cancelleria il 3 maggio 2024, nel procedimento

Telekom Deutschland GmbH

contro

Bundesrepublik Deutschland,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da F. Biltgen, presidente di sezione, T. von Danwitz, vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della Prima Sezione, I. Ziemele, A. Kumin e S. Gervasoni (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 marzo 2025,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Telekom Deutschland GmbH, da F. Hölscher e J. von Lucius, Rechtsanwälte;
- per la Bundesrepublik Deutschland, da C. Mögelin, M. Otremba e J. Schölzel;
- per il governo ellenico, da K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou e D. Tsagkaraki, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il tedesco.

ⁱ Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.

– per la Commissione europea, da G. Conte, O. Gariazzo e G. Meeßen, in qualità di agenti,
sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 15 maggio 2025,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione degli articoli 72 e 73 della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (GU 2003, L 321, pag. 36).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra la Telekom Deutschland GmbH e la Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania), rappresentata dalla Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agenzia federale per le reti di elettricità, gas, telecomunicazioni, posta e ferrovie, Germania) (in prosieguo: l’«Agenzia federale per le reti»), in merito a un obbligo di accesso a infrastrutture di ingegneria civile nel settore delle telecomunicazioni.

Contesto normativo

Diritto dell’Unione

- 3 Il considerando 29 della direttiva 2018/1972 enuncia quanto segue:

«La presente direttiva si prefigge di ridurre progressivamente le regole settoriali ex ante specifiche via via che aumenta il grado di concorrenza sul mercato e, in ultima istanza, di garantire che le comunicazioni elettroniche siano disciplinate esclusivamente dal diritto della concorrenza. Tenuto conto del fatto che i mercati delle comunicazioni elettroniche hanno mostrato una forte dinamica competitiva negli ultimi anni, è essenziale che gli obblighi regolamentari ex ante siano imposti unicamente in assenza di una concorrenza effettiva e sostenibile sui mercati interessati. L’obiettivo dell’intervento normativo ex ante è apportare vantaggi agli utenti finali rendendo i mercati al dettaglio effettivamente concorrenziali in modo sostenibile. Dovrebbero essere imposti obblighi a livello di mercato all’ingrosso se altrimenti, in assenza di tali obblighi, non è verosimile che uno o più mercati al dettaglio divengano effettivamente competitivi. È probabile che le autorità nazionali di regolamentazione, attraverso il processo dell’analisi di mercato, arrivino gradualmente a considerare competitivi i mercati al dettaglio anche in assenza di regolamentazione a livello dei mercati all’ingrosso, soprattutto in considerazione dei miglioramenti previsti in materia di innovazione e concorrenza. In tal caso, l’autorità nazionale di regolamentazione dovrebbe trarre la conclusione che non sussiste più la necessità di una regolamentazione a livello di mercato all’ingrosso e valutare il pertinente mercato al dettaglio corrispondente al fine di revocare la regolamentazione ex ante. (...)».

- 4 Il considerando 187 di tale direttiva così enuncia:

«Le infrastrutture civili in grado di ospitare una rete di comunicazione elettronica sono essenziali per il successo del dispiegamento di nuove reti, per via del loro costo elevato di replicazione e dei risparmi considerevoli ottenibili con la loro riutilizzazione. Pertanto, oltre alle norme in materia di

infrastrutture fisiche di cui alla direttiva 2014/61/UE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità (GU 2014, L 155, pag. 1)], è necessario avvalersi di misure correttive specifiche laddove le infrastrutture civili appartengano a un'impresa designata come detentrica di un significativo potere di mercato. Dove le infrastrutture civili esistono e sono riutilizzabili, un accesso effettivo ad esse permette di ottenere un effetto positivo in termini di dispiegamento di infrastrutture di rete concorrenti ed è pertanto necessario garantire che l'accesso alle infrastrutture civili possa fungere da misura correttiva autonoma per il miglioramento delle dinamiche concorrenziali e di espansione nei mercati a valle, che occorre prendere in considerazione prima di valutare la necessità di imporre altre possibili misure correttive, e non solo come misura accessoria di altri prodotti o servizi all'ingrosso o come correttivo limitato alle imprese che si avvalgono di tali altri prodotti o servizi all'ingrosso. (...)».

5 Ai sensi dell'articolo 3 di detta direttiva, intitolato «Obiettivi generali»:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché, nello svolgere i compiti di regolamentazione indicati nella presente direttiva, le autorità nazionali di regolamentazione e le altre autorità competenti adottino tutte le ragionevoli misure necessarie e proporzionate per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 2. (...)»

(...)

2. Nel contesto della presente direttiva, le autorità nazionali di regolamentazione e le altre autorità competenti, nonché [l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)], la Commissione e gli Stati membri perseguono ciascuno dei seguenti obiettivi generali, che non sono elencati in ordine di priorità:

- a) promuovere la connettività e l'accesso alle reti ad altissima capacità – comprese le reti fisse, mobili e senza fili – e il loro utilizzo da parte di tutti i cittadini e le imprese dell'Unione;
- b) promuovere la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica e delle risorse correlate, compresa un'efficace concorrenza basata sulle infrastrutture, e nella fornitura dei servizi di comunicazione elettronica e dei servizi correlati;
- c) contribuire allo sviluppo del mercato interno rimuovendo gli ostacoli residui e promuovendo condizioni convergenti per gli investimenti in e la fornitura di reti di comunicazione elettronica, servizi di comunicazione elettronica, risorse correlate e servizi correlati in tutta l'Unione, sviluppando norme comuni e approcci normativi prevedibili e favorendo l'uso effettivo, efficiente e coordinato dello spettro radio, l'innovazione aperta, la creazione e lo sviluppo di reti transeuropee, la fornitura, la disponibilità e l'interoperabilità dei servizi paneuropei e la connettività da punto a punto (end-to-end);
- d) promuovere gli interessi dei cittadini dell'Unione, garantendo la connettività e l'ampia disponibilità e utilizzo delle reti ad altissima capacità – comprese le reti fisse, mobili e senza fili – e dei servizi di comunicazione elettronica, garantendo i massimi vantaggi in termini di scelta, prezzo e qualità sulla base di una concorrenza efficace, preservando la sicurezza delle reti e dei servizi, garantendo un livello di protezione degli utenti finali elevato e uniforme tramite la necessaria normativa settoriale e rispondendo alle esigenze – ad esempio in termini

di prezzi accessibili – di gruppi sociali specifici, in particolare utenti finali con disabilità, utenti finali anziani o utenti finali con esigenze sociali particolari, nonché la scelta e l'accesso equivalente degli utenti finali con disabilità.

(...)).

- 6 L'articolo 67 della direttiva 2018/1972, intitolato «Procedura per l'analisi del mercato», così prevede:

«1. Le autorità nazionali di regolamentazione determinano se un mercato rilevante definito in conformità dell'articolo 64, paragrafo 3, sia tale da giustificare l'imposizione degli obblighi di regolamentazione di cui alla presente direttiva. (...)

Un mercato può essere considerato tale da giustificare l'imposizione di obblighi di regolamentazione stabiliti nella presente direttiva se sono soddisfatti tutti i criteri seguenti:

- a) presenza di forti ostacoli non transitori all'accesso, di carattere strutturale, giuridico o normativo;
- b) esistenza di una struttura del mercato che non tende al raggiungimento della concorrenza effettiva entro l'arco di tempo preso in esame, in considerazione della situazione della concorrenza basata sulle infrastrutture e di altro tipo, al di là degli ostacoli all'accesso;
- c) insufficienza del solo diritto della concorrenza per far fronte adeguatamente ai fallimenti del mercato individuati.

(...)

3. Se conclude che un mercato rilevante non giustifica l'imposizione di obblighi di regolamentazione in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo, oppure allorché le condizioni indicate al paragrafo 4 del presente articolo non sono soddisfatte, l'autorità nazionale di regolamentazione non impone né mantiene nessun obbligo di regolamentazione specifico in conformità dell'articolo 68. (...)

(...)

4. Qualora accerti che, in un mercato rilevante è giustificata l'imposizione di obblighi di regolamentazione in conformità dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo, l'autorità nazionale di regolamentazione individua le imprese che individualmente o congiuntamente dispongono di un significativo potere di mercato su tale mercato rilevante conformemente all'articolo 63. L'autorità nazionale di regolamentazione impone a tali imprese gli appropriati specifici obblighi di regolamentazione in conformità dell'articolo 68 ovvero mantiene in vigore o modifica tali obblighi laddove già esistano se ritiene che la situazione risultante per gli utenti finali non sarebbe effettivamente concorrenziale in loro assenza.

(...)).

7 L'articolo 68 di tale direttiva, intitolato «Imposizione, modifica o revoca degli obblighi», così dispone:

«1. Gli Stati membri garantiscono che le rispettive autorità nazionali di regolamentazione abbiano il potere di imporre gli obblighi indicati agli articoli dal 69 al 74 e dal 76 all'81.

2. Qualora, in esito all'analisi del mercato realizzata a norma dell'articolo 67, un'impresa sia designata come detentrica di un significativo potere di mercato in un mercato specifico, le autorità nazionali di regolamentazione impongono, ove ritenuto opportuno, qualsiasi obbligo previsto agli articoli da 69 a 74 e agli articoli 76 e 80. Conformemente al principio di proporzionalità, un'autorità nazionale di regolamentazione sceglie il modo meno intrusivo di affrontare i problemi individuati nell'analisi del mercato.

3. Le autorità nazionali di regolamentazione impongono gli obblighi di cui agli articoli da 69 a 74 e agli articoli 76 e 80 solo alle imprese che sono state designate come detentrici di un significativo potere di mercato in conformità del paragrafo 2 del presente articolo, fatti salvi:

a) gli articoli 61 e 62;

b) gli articoli 44 e 17 della presente direttiva, la condizione 7 di cui alla parte D dell'allegato I, quale applicata ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della presente direttiva, gli articoli 97 e 106 della presente direttiva e le disposizioni pertinenti della direttiva 2002/58/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) (GU 2002, L 201, pag. 37)] che contemplano obblighi per le imprese diverse da quelle che sono state designate come detentrici di un significativo potere di mercato; oppure

c) l'esigenza di ottemperare a impegni internazionali.

(...)

4. Gli obblighi imposti ai sensi del presente articolo:

a) dipendono dal tipo di problema evidenziato da un'autorità nazionale di regolamentazione nella sua analisi del mercato, ove appropriato tenendo conto dell'individuazione della domanda transnazionale in conformità dell'articolo 66;

b) sono proporzionati, in considerazione, ove possibile, dei costi e dei benefici;

c) sono giustificati alla luce degli obiettivi di cui all'articolo 3; (...)

(...)).

8 L'articolo 72 di tale direttiva, intitolato «Accesso alle infrastrutture di ingegneria civile», prevede quanto segue:

«1. Un'autorità nazionale di regolamentazione può imporre alle imprese, conformemente all'articolo 68, l'obbligo di soddisfare le richieste ragionevoli di accesso e di uso di infrastrutture di ingegneria civile, compresi, ma non limitatamente a questi, edifici o accessi a edifici, cablaggio

degli edifici, inclusi cavi, antenne, torri e altre strutture di supporto, pali, piloni, cavidotti, tubature, camere di ispezione, pozzetti e armadi di distribuzione, nei casi in cui, dopo aver esaminato l'analisi di mercato, l'autorità nazionale di regolamentazione concluda che il rifiuto di concedere l'accesso o l'imposizione di termini e condizioni non ragionevoli d'accesso o di condizioni di effetto equivalente ostacolerebbe l'emergere di una concorrenza sostenibile sul mercato e non sarebbe nell'interesse dell'utente finale.

2. Le autorità nazionali di regolamentazione possono imporre a un'impresa l'obbligo di fornire accesso conformemente al presente articolo, indipendentemente dal fatto che le attività interessate dall'obbligo facciano parte del mercato rilevante conformemente all'analisi di mercato, a condizione che l'obbligo sia necessario e proporzionato a realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3».

- 9 L'articolo 73 della stessa direttiva, intitolato «Obblighi in materia di accesso e di uso di determinati elementi di rete e risorse correlate» è così formulato:

«1. In conformità dell'articolo 68, le autorità nazionali di regolamentazione possono imporre alle imprese l'obbligo di soddisfare richieste ragionevoli di accesso e l'uso di determinati elementi di rete e risorse correlate, in particolare qualora le autorità nazionali di regolamentazione reputino che il rifiuto di concedere l'accesso o termini e condizioni non ragionevoli di effetto equivalente ostacolerebbero l'emergere di una concorrenza sostenibile sul mercato al dettaglio e sarebbero contrarie agli interessi dell'utente finale.

(...)

2. (...)

Qualora un'autorità nazionale di regolamentazione prenda in considerazione, conformemente all'articolo 68, di imporre obblighi sulla base dell'articolo 72 o del presente articolo, [valuta] se l'imposizione di obblighi a norma del solo articolo 72 sarebbe uno strumento proporzionato con cui promuovere la concorrenza e gli interessi degli utenti finali.

(...)».

- 10 Il considerando 28 della raccomandazione (UE) 2020/2245 della Commissione, del 18 dicembre 2020, relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione ex ante ai sensi della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (GU 2020, L 439, pag. 23), così recita:

«Inoltre, l'articolo 72 del codice consente alle autorità nazionali di regolamentazione di imporre l'accesso alle infrastrutture di ingegneria civile come rimedio a sé stante su qualsiasi mercato all'ingrosso rilevante. Tale obbligo di fornire l'accesso alle infrastrutture di ingegneria civile può essere giustificato indipendentemente dal fatto che l'infrastruttura fisica alla quale è concesso l'accesso faccia parte del mercato rilevante regolamentato e dovrebbe essere preso in considerazione dalle autorità nazionali di regolamentazione prima che vengano imposti altri obblighi di accesso a valle, se proporzionato e sufficiente a promuovere la concorrenza a vantaggio degli utenti finali».

Diritto tedesco

- 11 L'articolo 26 del Telekommunikationsgesetz (legge sulle telecomunicazioni), del 23 giugno 2021 (BGBl. 2021 I, pag. 1858), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «TKG»), che recepisce gli articoli 72 e 73 della direttiva 2018/1972 nel diritto tedesco, dispone quanto segue:

«Obblighi di accesso

(1) L'Agenzia federale per le reti può imporre a un'impresa detentrica di un significativo potere di mercato di concedere l'accesso ad altre imprese, qualora il rifiuto di farlo ostacoli l'emergere di una concorrenza sostenibile sul mercato e non sia nell'interesse dell'utente finale.

(2) Nell'esaminare se e quali obblighi di accesso ai sensi del paragrafo 1 siano giustificati e se siano proporzionati agli obiettivi definiti dall'articolo 2, l'Agenzia federale per le reti verifica se

1. gli obblighi già imposti oppure suscettibili di esserlo ai sensi della presente parte oppure gli accordi commerciali di accesso conclusi o proposti nel pertinente mercato all'ingrosso o in un mercato all'ingrosso connesso e

2. la mera imposizione di obblighi ai sensi del paragrafo 3, punto 10,

siano sufficienti ad assicurare gli obiettivi di cui all'articolo 2.

(...)

(3) Nel rispetto del paragrafo 1, l'Agenzia federale per le reti può imporre alle imprese che dispongono di un significativo potere di mercato, in particolare:

(...)

10. di concedere l'accesso alle infrastrutture di ingegneria civile, compresi, ma non limitatamente a questi, edifici o accessi a edifici, cablaggio degli edifici, inclusi cavi, antenne, torri e altre strutture di supporto, pali, piloni, cavidotti, tubature, camere di ispezione, pozzetti e armadi di distribuzione, anche nel caso in cui esse non facciano parte del mercato sostanzialmente rilevante in virtù dell'articolo 10, purché l'obbligo di accesso sia necessario e appropriato con riguardo al problema rilevato nell'analisi di mercato ai sensi dell'articolo 11.

(...)».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 12 La Telekom Deutschland è una società di telecomunicazioni che, in base a un'analisi di mercato del 10 ottobre 2019, è stata designata come impresa detentrica di un potere sul mercato dell'accesso locale all'ingrosso in postazione fissa.

- 13 Con decisione del 21 luglio 2022 l'Agenzia federale per le reti ha imposto alla Telekom Deutschland diversi obblighi di accesso, due dei quali così formulati:
- «1.1.: Concedere ad altre imprese l'accesso a impianti di cavidotti, nonché a piloni e sistemi portanti di linee di superficie esistenti al momento della richiesta ai fini dell'installazione e del funzionamento di reti ad altissima capacità in postazioni fisse o per l'accesso al circuito locale della sottorete o al punto di accesso multiservizio (punti 1.2 o 1.3) nell'ambito delle capacità disponibili, in modo che la [Telekom Deutschland] possa mantenere un'adeguata riserva operativa e dare priorità al soddisfacimento del proprio fabbisogno. (...)
- 1.2. Concedere ad altre imprese l'accesso fisicamente disaggregato al circuito locale in rame presso la centralina o nel punto più vicino all'unità di rete locale rispetto a detta centralina (in particolare la sottorete o il ripartitore finale – punto di demarcazione), a meno che non possa o non debba rifiutare l'accesso conformemente alle disposizioni dell'allegato 1 – Diniego di accesso alla rete locale al di fuori dell'area di prossimità alla centralina – e dell'allegato 2 – Diniego di accesso alla rete locale all'interno dell'area di prossimità alla centralina – del presente punto (...)».
- 14 Per giustificare la sua decisione, l'Agenzia federale per le reti ha indicato che essa poteva, in forza dell'articolo 26, paragrafo 1, prima frase, del TKG, imporre ai gestori di reti pubbliche di telecomunicazioni detentori di un potere di mercato di concedere ad altre imprese un accesso, ivi compreso un accesso disaggregato corrispondente alla domanda, in particolare qualora il rifiuto di farlo ostacoli l'emergere di una concorrenza sostenibile sul mercato al dettaglio a valle o non sia nell'interesse dell'utente finale. Essa ha aggiunto che dall'articolo 26 del TKG e dal suo rinvio agli obiettivi di regolamentazione di cui all'articolo 2 del TKG risultava che le misure imposte dovessero rientrare in un ampio insieme di obiettivi e rispettare, al contempo, talune condizioni preliminari.
- 15 L'Agenzia federale per le reti ha ritenuto che tale insieme comprendesse quattro finalità fondamentali: in primo luogo, garantire la connettività e promuovere l'accesso a reti ad altissima capacità per tutti i cittadini e le imprese; in secondo luogo, promuovere la concorrenza, in particolare sul mercato al dettaglio; in terzo luogo, tutelare gli interessi degli utenti, in particolare dei consumatori; in quarto luogo, promuovere lo sviluppo del mercato interno dell'Unione.
- 16 L'Agenzia federale per le reti ha indicato che, per raggiungere tali obiettivi, occorre rispettare determinate condizioni preliminari. Pertanto, la valutazione della condizione relativa alla necessità della misura dovrebbe, in particolare, vertere sulla questione di stabilire se la semplice imposizione di obblighi di accesso per quanto riguarda i cavidotti, i piloni e i sistemi portanti delle linee di superficie sia sufficiente a garantire gli obiettivi di regolamentazione menzionati all'articolo 2 del TKG.
- 17 Il 19 agosto 2022 la Telekom Deutschland ha proposto ricorso, avverso la decisione del 21 luglio 2022 dell'Agenzia federale per le reti, dinanzi al Verwaltungsgericht Köln (Tribunale amministrativo di Colonia, Germania), giudice del rinvio.
- 18 Essa ha chiesto a tale giudice di annullare parzialmente detta decisione, nella parte in cui le impone, al punto 1.1 del dispositivo, di concedere ad altre società l'accesso agli impianti di cavidotti, nonché a piloni e sistemi portanti delle linee di superficie ai fini dell'installazione e del funzionamento di reti ad altissima capacità in postazioni fisse.

- 19 Il giudice del rinvio rileva che la portata delle disposizioni nazionali pertinenti è equivoca. Infatti, alcuni elementi deporrebbero a favore di una lettura dell'articolo 26 del TKG nel senso che l'Agenzia federale per le reti avrebbe dovuto effettuare un esame «preliminare» limitato agli elementi costitutivi dell'articolo 26, paragrafo 1, del TKG, vale a dire che un rifiuto di accesso, da un lato, ostacolerebbe l'emergere di una concorrenza sostenibile sul mercato al dettaglio e, dall'altro, non sarebbe in linea con l'interesse dell'utente finale. Per contro, altri elementi suggerirebbero che tale autorità deve valutare la necessità di imporre obblighi di accesso in considerazione di un «insieme di obiettivi» più ampio. Tale giudice aggiunge che l'interpretazione dell'articolo 26 del TKG, che recepisce nel diritto tedesco gli articoli 72 e 73 della direttiva 2018/1972, deve essere conforme ai suoi articoli.
- 20 Il giudice del rinvio considera che l'esito del procedimento principale dipende dalla risposta alla questione di stabilire se un'autorità nazionale di regolamentazione che intenda imporre una misura di accesso a infrastrutture civili sulla base degli articoli 72 e 73 della direttiva 2018/1972 debba procedere unicamente a un esame degli obiettivi enunciati all'articolo 72, paragrafo 1, di tale direttiva o possa riferirsi, al riguardo, a un «insieme di obiettivi» più ampio che include, in particolare, gli obiettivi enunciati all'articolo 3 di detta direttiva.
- 21 Il giudice del rinvio ritiene di non essere in grado di rispondere la questione applicando la teoria dell'«*acte clair*». In particolare, l'articolo 73, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2018/1972 non consentirebbe di rispondere direttamente a tale questione, dato che solo l'articolo 72 di tale direttiva sarebbe pertinente per quanto riguarda l'imposizione di un obbligo di accesso alle infrastrutture civili. Inoltre, l'articolo 72, paragrafo 2, della direttiva 2018/1972 sarebbe chiaro solo in apparenza, poiché il modo in cui tale disposizione si combina con l'articolo 72, paragrafo 1, di tale direttiva non sarebbe evidente.
- 22 In tali circostanze, il Verwaltungsgericht Köln (Tribunale amministrativo di Colonia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se gli articoli 72 e 73 [della direttiva 2018/1972] debbano essere interpretati nel senso che le autorità nazionali di regolamentazione, nel verificare l'«opportunità» di imporre un obbligo di accesso alle infrastrutture di ingegneria civile che non fanno parte del mercato rilevante conformemente all'analisi di mercato,

siano tenute a valutare *esclusivamente* se la mancata imposizione del suddetto obbligo ostacolerebbe l'emergere di una concorrenza sostenibile sul mercato o sarebbe contraria agli interessi dell'utente finale,

oppure

nel senso che, nell'esame dell'imposizione di un obbligo di accesso alle suddette infrastrutture, oltre ai requisiti menzionati, possano essere presi in considerazione *allo stesso livello*, in un «insieme di obiettivi», anche gli altri obiettivi di cui all'articolo 3 della direttiva [2018/1972] nonché, eventualmente, ulteriori finalità».

Sulla questione pregiudiziale

- 23 Il giudice del rinvio invita la Corte a precisare la natura dell'esame che le autorità nazionali di regolamentazione devono effettuare qualora intendano imporre a un'impresa, designata come detentrica di un significativo potere in un mercato specifico, un obbligo di accesso alle infrastrutture di ingegneria civile che, secondo l'analisi di mercato, non rientrano nel mercato rilevante. Nella sua questione sottoposta alla Corte, tale giudice fa riferimento sia all'articolo 72 sia all'articolo 73 della direttiva 2018/1972.
- 24 Al riguardo, occorre rilevare che l'articolo 72 della direttiva 2018/1972 consente di imporre l'accesso alle infrastrutture di ingegneria civile in quanto «misura correttiva autonoma», nel senso che esso consente di imporre l'accesso unicamente all'ingegneria civile, mentre l'articolo 73 di tale direttiva consente di imporre l'accesso alle infrastrutture di ingegneria civile in quanto «misura correttiva accessoria», riguardando l'accesso a elementi di ingegneria civile associato all'accesso a una rete o a un servizio di comunicazione elettronica.
- 25 Sebbene la formulazione della questione pregiudiziale riguardi al contempo gli articoli 72 e 73 della direttiva 2018/1972, dalla decisione di rinvio, e come d'altronde hanno convenuto tutti i partecipanti all'udienza dinanzi alla Corte, risulta che solo l'interpretazione dell'articolo 72 è utile per risolvere il procedimento principale.
- 26 In tali circostanze, occorre considerare che, con la sua questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 72 della direttiva 2018/1972 debba essere interpretato nel senso che, quando un'autorità nazionale di regolamentazione valuta se occorra imporre a un'impresa designata come detentrica di un significativo potere in un mercato specifico un obbligo di accesso ad infrastrutture di ingegneria civile, a prescindere dal fatto che tali infrastrutture facciano o meno parte del mercato rilevante secondo l'analisi di mercato, tale autorità deve esaminare unicamente se la mancata imposizione di tale obbligo impedirebbe l'emergere di un mercato concorrenziale sostenibile o sarebbe contraria agli interessi dell'utente finale, o se, a tal fine, essa possa prendere in considerazione, oltre a questi due elementi e al loro stesso livello, gli altri obiettivi enunciati all'articolo 3 della direttiva 2018/1972.
- 27 Secondo una giurisprudenza costante, nell'interpretare una disposizione di diritto dell'Unione si deve tener conto non solo del tenore letterale di tale disposizione, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v. sentenze del 17 novembre 1983, *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, punto 12, e del 1° agosto 2025, *Alace e Canpelli*, C-758/24 e C-759/24, EU:C:2025:591, punto 91).
- 28 In primo luogo, per quanto riguarda il tenore letterale dell'articolo 72 della direttiva 2018/1972, tale articolo subordina, al suo paragrafo 1, l'imposizione di una misura correttiva autonoma in materia di accesso all'ingegneria civile alla condizione che un rifiuto di concedere l'accesso o condizioni di accesso irragionevoli aventi effetti analoghi impediscano lo sviluppo di un mercato concorrenziale sostenibile e siano contrari agli interessi dell'utente finale.
- 29 Occorre rilevare che, a differenza di diverse versioni linguistiche, in particolare le versioni nelle lingue spagnola, inglese, francese, italiana e ungherese di tale disposizione, nelle quali i criteri di imposizione di un obbligo di accesso relativi all'«emergere di una concorrenza sostenibile sul mercato» e agli «interessi dell'utente finale» sono collegati dalla congiunzione «e», nella versione in lingua tedesca di quest'ultima tali criteri sono collegati dalla congiunzione «o». Al riguardo, da una giurisprudenza consolidata risulta che la formulazione utilizzata in una delle versioni

linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione di questa disposizione né si può attribuire ad essa un carattere prioritario rispetto ad altre versioni linguistiche. In caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche, la disposizione di cui si tratta deve essere interpretata in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui fa parte (v. sentenze del 27 marzo 1990, *Cricket St Thomas*, C-372/88, EU:C:1990:140, punti 18 e 19, e del 4 settembre 2025, *Hakamp*, C-203/24, EU:C:2025:662, punto 34).

- 30 Inoltre, l'articolo 72, paragrafo 2, di tale direttiva prevede che le autorità nazionali di regolamentazione possano imporre a un'impresa l'obbligo di fornire accesso conformemente a tale articolo, indipendentemente dal fatto che le attività interessate dall'obbligo facciano parte del mercato rilevante conformemente all'analisi di mercato, a condizione che l'obbligo sia necessario e proporzionato a realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3 di detta direttiva.
- 31 Gli obiettivi enunciati in tale articolo 3 consistono nel promuovere, sotto un primo profilo, la connettività e l'accesso alle reti ad altissima capacità e il loro utilizzo da parte di tutti i cittadini e le imprese, nonché, sotto un secondo profilo, la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica e delle risorse correlate, sotto un terzo profilo, nel contribuire allo sviluppo del mercato interno e, sotto un quarto profilo, nel promuovere gli interessi dei cittadini dell'Unione, in particolare garantendo loro i massimi vantaggi in termini di scelta, di prezzo e di qualità.
- 32 Detti obiettivi generali includono quindi quelli ai quali l'articolo 72, paragrafo 1, della direttiva 2018/1972 fa riferimento nell'enunciazione dei due criteri di imposizione di un obbligo di accesso, ma anche altri obiettivi, come quello di promuovere la connettività e l'accesso a reti ad altissima capacità e il loro utilizzo.
- 33 In secondo luogo, per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce l'articolo 72 di tale direttiva, occorre rilevare, sotto un primo profilo, che quest'ultima istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche. Essa opera la rifusione di diverse direttive e istituisce un quadro normativo armonizzato e semplificato, in particolare, per la disciplina delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati. La direttiva 2018/1972 non si limita a codificare gli atti del diritto dell'Unione che essa modifica o sostituisce, ma apporta modifiche al quadro normativo in vigore prima della sua adozione al fine di tener conto dell'evoluzione delle tecnologie e del mercato (sentenza del 27 febbraio 2025, *T - 2*, C-562/23, EU:C:2025:126, punto 37 e giurisprudenza citata). Al riguardo, l'articolo 72 della direttiva 2018/1972 costituisce, dal canto suo, una nuova disposizione rispetto al quadro normativo precedente.
- 34 L'articolo 68 della direttiva 2018/1972, contenuto nel capo IV del titolo II della parte II di tale direttiva, dedicato alle misure correttive di accesso imposte alle imprese detentrici di un significativo potere di mercato, prevede, alla prima frase del suo paragrafo 2, che, qualora, in esito a un'analisi del mercato, un'impresa sia designata come detentrici di un significativo potere di mercato in un mercato specifico, le autorità nazionali di regolamentazione impongono, ove ritenuto opportuno, qualsiasi obbligo previsto agli articoli da 69 a 74 e agli articoli 76 e 80 di detta direttiva.
- 35 Tra le misure correttive di accesso di cui a tale capo IV figura, da un lato, l'articolo 72 della direttiva 2018/1972, che autorizza le autorità nazionali di regolamentazione a imporre a un'impresa detentrici di un significativo potere di mercato l'obbligo specifico di soddisfare le

richieste ragionevoli volte a ottenere l'accesso alle sole infrastrutture di ingegneria civile e a poterle utilizzare. Dall'altro, l'articolo 73 di tale direttiva conferisce alle autorità nazionali di regolamentazione il potere di imporre a un'impresa detentrica di un significativo potere in un mercato specifico l'obbligo di soddisfare le richieste ragionevoli di accesso e di autorizzare l'uso di elementi di rete specifici e risorse correlate (v., in tal senso, sentenza del 19 giugno 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, punto 30). Conformemente all'articolo 2, punto 10, di detta direttiva, un simile obbligo di accesso alle «risorse correlate» può includere l'accesso a infrastruttura fisiche, purché esse siano correlate a una rete o a un servizio di comunicazione elettronica.

- 36 Inoltre, come del resto confermato dal considerando 28 della raccomandazione 2020/2245 e dal documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna tale raccomandazione, le autorità nazionali di regolamentazione possono imporre obblighi di accesso sulla base dell'articolo 72 della direttiva 2018/1972 anche quando le infrastrutture in questione non fanno parte del mercato rilevante secondo l'analisi di mercato.
- 37 Sotto un secondo profilo, occorre rilevare che l'articolo 68, paragrafo 2, della direttiva 2018/1972 prevede, alla sua seconda frase, che, conformemente al principio di proporzionalità, un'autorità nazionale di regolamentazione scelga il modo meno intrusivo di affrontare i problemi individuati nell'analisi del mercato. Inoltre, il paragrafo 4 di tale articolo richiede che gli obblighi imposti conformemente a detto articolo, in particolare, dipendano dal tipo di problema evidenziato da un'autorità nazionale di regolamentazione nella sua analisi del mercato, siano proporzionati, in considerazione, ove possibile, dei costi e dei benefici, e siano giustificati alla luce degli obiettivi di cui all'articolo 3 di tale direttiva.
- 38 Ne consegue che un'autorità nazionale di regolamentazione è tenuta, qualora intenda adottare una misura correttiva autonoma conformemente all'articolo 72 della direttiva 2018/1972, a garantire che tale misura sia proporzionata e giustificata alla luce di tutti gli obiettivi enunciati all'articolo 3 di tale direttiva.
- 39 Sotto un terzo profilo, dall'articolo 67 della direttiva 2018/1972 risulta che una misura correttiva in materia di accesso può essere imposta a un'impresa detentrica di un significativo potere di mercato solo dopo che sia stata constatata, nell'ambito di un'analisi di mercato, sulla base dei criteri enunciati al paragrafo 1, secondo comma, di tale articolo, l'assenza di una concorrenza effettiva e sostenibile in un mercato specifico. Il paragrafo 4, seconda frase, di detto articolo prevede che l'autorità nazionale di regolamentazione imponga obblighi ai sensi dell'articolo 68 di tale direttiva solo se, in loro assenza, la situazione risultante per gli utenti finali non sarebbe effettivamente concorrenziale.
- 40 Inoltre, ai sensi dell'articolo 73, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2018/1972, qualora un'autorità nazionale di regolamentazione prenda in considerazione, conformemente all'articolo 68 di tale direttiva, di imporre obblighi sulla base dell'articolo 72 o dell'articolo 73 di detta direttiva, essa deve assicurarsi che l'imposizione di obblighi a norma solo di tale articolo 72 sarebbe uno strumento proporzionato con cui promuovere la concorrenza e gli interessi degli utenti finali.
- 41 Ne consegue che, al pari degli articoli 67 e 73 della direttiva 2018/1972, che si riferiscono sia alla concorrenza sia all'utente finale, i criteri di imposizione di un obbligo di accesso relativi all'«emergere di una concorrenza sostenibile sul mercato» e all'«interesse dell'utente finale», menzionati all'articolo 72, paragrafo 1, di tale direttiva, presentano un carattere cumulativo.

- 42 Ne consegue anche che la condizione di imposizione di un obbligo di accesso stabilita all'articolo 72, paragrafo 1, della direttiva 2018/1972 coincide sostanzialmente con il requisito, risultante dagli articoli 67 e 73 di tale direttiva, secondo cui un simile obbligo deve essere proporzionato e necessario rispetto agli obiettivi di promozione della concorrenza e degli interessi degli utenti finali. Dato che questi due obiettivi sono inclusi negli obiettivi generali enunciati all'articolo 3 di detta direttiva, tale condizione deve essere considerata soddisfatta quando un obbligo di accesso alle infrastrutture di ingegneria civile, imposto a un'impresa designata come detentrica di un significativo potere in un mercato specifico, basato sulla natura del problema constatato nell'analisi di mercato, conformemente all'articolo 68, paragrafo 4, di detta direttiva, è proporzionato e necessario rispetto all'insieme degli obiettivi enunciati in tale articolo 3.
- 43 L'interpretazione che risulta dai punti da 28 a 42 della presente sentenza è, in terzo luogo, corroborata dagli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi. Infatti, come risulta dall'articolo 68, paragrafo 4, della direttiva 2018/1972, le misure correttive in materia di accesso imposte a imprese detentrici di un significativo potere di mercato perseguono gli obiettivi enunciati all'articolo 3 di tale direttiva. Secondo il considerando 29 di detta direttiva, l'intervento normativo *ex ante* mira, in particolare, ad apportare vantaggi agli utenti finali rendendo i mercati al dettaglio effettivamente concorrenziali in modo sostenibile. Da tale considerando risulta anche che uno degli obiettivi del legislatore dell'Unione è quello di ridurre progressivamente le regole settoriali *ex ante* specifiche via via che aumenta il grado di concorrenza e, in ultima istanza, di garantire che le comunicazioni elettroniche siano disciplinate esclusivamente dal diritto della concorrenza.
- 44 L'articolo 72 della direttiva 2018/1972 mira a realizzare gli stessi obiettivi. Il considerando 187 di tale direttiva precisa che l'accesso effettivo alle infrastrutture di ingegneria civile ha come scopo il miglioramento delle dinamiche concorrenziali e l'espansione nei mercati a valle. Sottolinea che tali infrastrutture, che sono in grado di ospitare una rete di comunicazione elettronica, sono essenziali per il successo del dispiegamento delle nuove reti, per via del loro costo elevato di replicazione e dei risparmi considerevoli ottenibili con la loro riutilizzazione.
- 45 Ne consegue che un'autorità nazionale di regolamentazione non può limitarsi a constatare che una misura fondata sull'articolo 72 della direttiva 2018/1972 è proporzionata e necessaria per promuovere la concorrenza e gli interessi dell'utente finale, ma deve valutare se ciò avvenga alla luce dell'insieme degli obiettivi di cui all'articolo 3 di tale direttiva (v., per analogia, sentenza del 15 settembre 2016, Koninklijke KPN e a., C-28/15, EU:C:2016:692, punto 50).
- 46 Occorre inoltre ricordare che gli obiettivi generali menzionati all'articolo 3 di tale direttiva sono elencati senza ordine di priorità.
- 47 Pertanto, quando un'autorità nazionale di regolamentazione esamina se occorra imporre una misura sulla base dell'articolo 72 della direttiva 2018/1972, essa non è tenuta a valutare, in via preliminare, se tale misura sia proporzionata e necessaria per promuovere la concorrenza nonché l'interesse degli utenti finali. Essa può procedere all'esame della proporzionalità e della necessità di detta misura iniziando la sua analisi con uno qualsiasi degli obiettivi enunciati all'articolo 3 di tale direttiva.
- 48 Pertanto, spetta al giudice del rinvio valutare se l'obbligo di accesso alle infrastrutture di ingegneria civile imposto alla Telekom Deutschland, in applicazione della normativa nazionale che recepisce l'articolo 72 della direttiva 2018/1972, sia fondato sulla natura del problema

constatato nell'analisi di mercato conformemente all'articolo 68, paragrafo 4, di tale direttiva e se sia proporzionato e necessario rispetto all'insieme degli obiettivi enunciati, senza ordine di priorità, all'articolo 3 di detta direttiva.

- 49 Da quanto precede risulta che l'articolo 72 della direttiva 2018/1972 deve essere interpretato nel senso che, quando un'autorità nazionale di regolamentazione valuta se occorra imporre a un'impresa designata come detentrica di un significativo potere in un mercato specifico un obbligo di accesso a infrastrutture di ingegneria civile, a prescindere dal fatto che tali infrastrutture facciano o meno parte del mercato rilevante secondo l'analisi di mercato, tale autorità deve esaminare se la mancata imposizione di tale obbligo impedirebbe l'emergere di un mercato concorrenziale sostenibile e sarebbe contraria agli interessi dell'utente finale. Inoltre, detta autorità deve anche assicurarsi che il suddetto obbligo sia fondato sulla natura del problema constatato nell'analisi di mercato e che sia proporzionato e necessario, alla luce dell'insieme degli obiettivi enunciati, senza ordine di priorità, all'articolo 3 di tale direttiva.

Sulle spese

- 50 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 (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 72 della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche,

deve essere interpretato nel senso che:

quando un'autorità nazionale di regolamentazione valuta se occorra imporre a un'impresa designata come detentrica di un significativo potere in un mercato specifico un obbligo di accesso a infrastrutture di ingegneria civile, a prescindere dal fatto che tali infrastrutture facciano o meno parte del mercato rilevante secondo l'analisi di mercato, tale autorità deve esaminare se la mancata imposizione di tale obbligo impedirebbe l'emergere di un mercato concorrenziale sostenibile e sarebbe contraria agli interessi dell'utente finale. Inoltre, detta autorità deve anche assicurarsi che il suddetto obbligo sia fondato sulla natura del problema constatato nell'analisi di mercato e che sia proporzionato e necessario, alla luce dell'insieme degli obiettivi enunciati, senza ordine di priorità, all'articolo 3 di tale direttiva.

Firme