



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

19 ottobre 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Reti e servizi di comunicazione elettronica — Direttiva 2002/21/CE — Articolo 3 — Imparzialità e indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione — Riforma istituzionale — Fusione dell'autorità nazionale di regolamentazione con altre autorità di regolamentazione — Destituzione del presidente e di un consigliere dell'autorità nazionale di regolamentazione oggetto di fusione prima della scadenza dei loro mandati — Motivo della destituzione non previsto dal diritto nazionale»

Nella causa C-424/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), con decisione del 3 luglio 2015, pervenuta in cancelleria il 31 luglio 2015, nel procedimento

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

contro

Administración del Estado

LA CORTE (Seconda Sezione),

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

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo spagnolo, da A. Rubio González, in qualità di agente;
- per il governo belga, da J. Van Holm e M. Jacobs, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da J. Langer, M. Bulterman e M. de Ree, in qualità di agenti,
- per la Commissione europea, da J. Rius, G. Braun e L. Nicolae, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 giugno 2016,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione 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), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 37, e rettifica in GU 2013, L 241, pag. 8) (in prosieguo: la «direttiva quadro»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra i sigg. Xabier Ormaetxea Garai e Bernardo Lorenzo Almendros, da un lato, e l'Administración del Estado (amministrazione dello Stato, Spagna), dall'altro, avente ad oggetto i regi decreti che hanno posto fine ai loro mandati, rispettivamente, di consigliere e di presidente della Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Commissione del mercato delle telecomunicazioni, Spagna; in prosieguo: la «CMT»), un'autorità nazionale di regolamentazione (in prosieguo: un'«ANR») ai sensi della direttiva quadro.

Contesto normativo

Il 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 [ANR] 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 [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».
- 4 L'articolo 2, lettera g), della direttiva quadro definisce la nozione di «ANR» come riguardante «l'organismo o gli organismi incaricati da uno Stato membro di svolgere le funzioni di regolamentazione fissate dalla presente direttiva e dalle direttive particolari». Detto articolo 2, lettera l), elenca le direttive che, oltre alla direttiva quadro, costituiscono la disciplina applicabile in materia di comunicazioni elettroniche e che sono ricomprese nella nozione di «direttive particolari».
- 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. (...) A tal fine, è opportuno stabilire preventivamente norme riguardanti i motivi di licenziamento del responsabile dell'[ANR] in modo da dissipare ogni dubbio circa la neutralità di tale ente e la sua impermeabilità ai fattori esterni. 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. 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'[ANR] 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 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) [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)].

(...)

4. Gli Stati membri 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. (...)
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. (...)
6. Gli Stati membri notificano alla Commissione tutte le [ANR] cui sono state attribuite funzioni previste dalla presente direttiva e dalle direttive particolari e le loro competenze rispettive».
- 7 L'articolo 4 della direttiva quadro, intitolato «Diritto di ricorso», dispone, in sostanza, che gli Stati membri prevedono, a livello nazionale, meccanismi che permettano, a qualunque utente e a qualunque impresa che siano interessati dalla decisione di un'[ANR] di presentare ricorso dinanzi a un organo indipendente dalle parti coinvolte.

La direttiva 95/46/CE

- 8 L'articolo 28 della 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 dati (GU L 281, pag. 31), è intitolato «Autorità di controllo». Ai sensi del paragrafo 1 di detto articolo:

«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 funzioni loro attribuite».

Il diritto spagnolo

- 9 Il Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (regio decreto legge n. 6/1996, sulla liberalizzazione delle telecomunicazioni), del 7 giugno 1996 (BOE n. 139, dell'8 giugno 1996, pag. 18973), ha istituito la CMT quale organo indipendente incaricato di assicurare l'applicazione dei principi di libera concorrenza, di trasparenza e di parità di trattamento nel settore delle telecomunicazioni nonché di dirimere le controversie tra gli operatori del settore.
- 10 La Ley 2/2011 de Economía Sostenible (legge 2/2011 sull'economia sostenibile), del 4 marzo 2011 (BOE n. 55, del 5 marzo 2011, pag. 25033), aveva per obiettivo di riformare lo statuto di taluni organismi di regolamentazione e di vigilanza, in particolare al fine di rafforzarne l'indipendenza. L'articolo 13 di detta legge ha quindi stabilito talune nuove regole relative alla designazione del presidente e dei consiglieri di siffatti organismi, alla durata dei loro mandati e alle modalità del loro rinnovo. Tale articolo, che si applicava fra l'altro alla CMT, recitava:

«1. Il presidente e i consiglieri sono nominati dal governo mediante regio decreto adottato su proposta del titolare del ministero competente; essi sono scelti tra persone di prestigio e competenza professionale riconosciuti, 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) (...).

2. Il mandato del presidente e dei consiglieri è di sei anni, senza possibilità di essere rieletti come componenti del consiglio. I consiglieri sono rinnovati parzialmente in modo da garantire la stabilità e la continuità del consiglio».

11 A termini dell'articolo 16 della legge 2/2011:

«Il presidente e i consiglieri cessano di esercitare le loro funzioni:

- a) a seguito di dimissioni;
- b) alla scadenza del mandato;
- c) a motivo di un'incompatibilità sopravvenuta;
- d) in seguito a condanna per un reato doloso;
- e) a motivo d'incapacità permanente;
- f) a seguito di una revoca dell'incarico decisa dal governo in caso di grave violazione dei doveri d'ufficio o di inadempimento degli obblighi in materia di incompatibilità, di conflitto d'interessi e di obbligo di riservatezza. (...)».

12 La nona disposizione aggiuntiva della legge 2/2011 stabiliva misure transitorie finalizzate a adeguare la composizione dei consigli degli organismi di regolamentazione e di vigilanza interessati e della Comisión Nacional de la Competencia (Commissione nazionale della concorrenza, Spagna) alla riforma attuata mediante detta legge. Tale disposizione prevedeva, segnatamente, che, entro un termine di due mesi a partire dall'entrata in vigore della legge menzionata, il governo avrebbe dovuto, mediante regio decreto, destituire i membri dei consigli degli organismi il cui mandato fosse scaduto alla data di entrata in vigore di detto regio decreto, che la nomina dei nuovi presidenti sarebbe stata effettuata 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 era prossimo alla scadenza fosse stato inferiore a sei. Per quanto riguarda i vicepresidenti, tale disposizione prevedeva che, al momento dell'entrata in vigore della legge 2/2011, questi ultimi avrebbero continuato a svolgere il proprio incarico fino alla scadenza del loro mandato, mentre successivamente la carica di vicepresidente di ciascun organismo sarebbe stata soppressa.

13 Il 10 maggio 2011 sono stati pubblicati il Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (regio decreto 667/2011, recante nomina del sig. Lorenzo Almendros in qualità di presidente della Commissione del mercato delle telecomunicazioni), del 9 maggio 2011 (BOE n. 111, del 10 maggio 2011, pag. 47215), nonché il Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (regio decreto 669/2011, recante nomina del sig. Ormaetxea Garai in qualità di consigliere della Commissione del mercato delle telecomunicazioni), del 9 maggio 2011 (BOE n. 111, del 10 maggio 2011, pag. 47217). Tali nomine sono state effettuate in conformità all'articolo 13 e alla nona disposizione aggiuntiva della legge 2/2011.

14 La Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (legge 3/2013, recante istituzione della Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza), del 4 giugno 2013 (BOE n. 134, del 5 giugno 2013, pag. 42191), ha abrogato l'articolo 13 della legge 2/2011.

15 Il preambolo della legge 3/2013 precisa in particolare che la riforma attuata da tale legge – consistente nell'istituire la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza, Spagna; in prosieguo: la «CNMC»), la quale raggrupperà le funzioni

relative al buon funzionamento dei mercati e dei settori fino ad allora oggetto di vigilanza da parte di differenti autorità di regolamentazione – è destinata ad accrescere le economie di scala e a garantire la coerenza e l'efficacia della regolazione di tutte le industrie della rete, a beneficio dei consumatori e degli utilizzatori. Tale preambolo afferma altresì che la CNMC è dotata di una propria personalità giuridica e della piena capacità pubblica e privata e che essa agisce in piena conformità con la legge, in completa autonomia organica e funzionale ed in totale indipendenza rispetto al governo, alle amministrazioni pubbliche e agli interessi imprenditoriali e commerciali.

- 16 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 le sono conferite ulteriori funzioni, quali la tutela e la promozione della concorrenza su tutti i mercati e settori produttivi, nonché funzioni di vigilanza e di controllo dei settori dell'energia elettrica e del gas, del mercato postale, del mercato della comunicazione audiovisiva e del settore ferroviario.
- 17 La seconda disposizione aggiuntiva della legge 3/2013 stabilisce, al suo paragrafo 1, che la costituzione della CNMC comporta la soppressione della Commissione nazionale della concorrenza, della Comisión Nacional de Energía (Commissione nazionale dell'energia, Spagna), della CMT, della Comisión Nacional del Sector Postal (Commissione nazionale del settore postale, Spagna), del Comité de Regulación Ferroviaria (Comitato di regolamentazione ferroviaria, Spagna), della Comisión Nacional del Juego (Commissione nazionale del gioco, Spagna), della Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Commissione di regolamentazione economica aeroportuale, Spagna) e del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Consiglio statale per gli audiovisivi, Spagna).
- 18 L'articolo 23, paragrafo 1, della legge 3/2013 prevede, in sostanza, le stesse cause di cessazione dalle funzioni dei membri del consiglio direttivo della CNMC in precedenza previste dall'articolo 16 della legge 2/2011.
- 19 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) è stato adottato il 30 agosto 2013 (BOE n. 209, del 31 agosto 2013, pag. 63623).
- 20 Il 10 settembre 2013 sono stati pubblicati i regi decreti del 9 settembre 2013, recanti nomina del presidente, del vicepresidente e dei consiglieri della CNMC (BOE n. 217, pag. 66444 e seguenti).
- 21 L'11 ottobre 2013 sono stati adottati 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, recante la cessazione del sig. Lorenzo Almendros dalle funzioni di presidente della Commissione del mercato delle telecomunicazioni) (BOE n. 247, del 15 ottobre 2013, pag. 83736), 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, recante la cessazione del sig. Ormaetxea Garai dalle funzioni di consigliere della Commissione del mercato delle telecomunicazioni) (BOE n. 247, del 15 ottobre 2013, pag. 83741). Tali regi decreti stabiliscono che siffatte destituzioni decorrono, con efficacia retroattiva, dal 7 ottobre 2013.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 22 I sigg. Ormaetxea Garai e Lorenzo Almendros impugnano dinanzi al Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) i regi decreti 795/2013 e 800/2013, in forza dei quali sono stati privati dei loro mandati di, rispettivamente, consigliere e presidente della CMT. A sostegno del loro ricorso, essi fanno valere, in particolare, che la loro destituzione viola l'articolo 3, paragrafo 3 bis, della direttiva quadro, in

quanto, mediante tali regi decreti, è stata disposta la cessazione dalle loro funzioni prima della scadenza dei rispettivi mandati, in assenza di una causa ex lege per la loro destituzione, considerato che tali cause sono previste tassativamente dal diritto nazionale. Essi sottolineano parimenti che l'adozione dei menzionati regi decreti non è stata preceduta da nessun procedimento disciplinare, che questi ultimi non sono motivati e che non sono stati loro comunicati i motivi della rispettiva destituzione.

- 23 Il giudice del rinvio, riferendosi all'articolo 3, paragrafo 3 bis, secondo comma, della direttiva quadro nonché alle sentenze del 6 marzo 2008, *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (C-82/07, EU:C:2008:143), del 6 ottobre 2010, *Base e a.* (C-389/08, EU:C:2010:584), e dell'8 aprile 2014, *Commissione/Ungheria* (C-288/12, EU:C:2014:237), si chiede se la creazione di un solo organismo di vigilanza e di regolamentazione dei mercati e della concorrenza, che incorpori più autorità di regolamentazione nazionali che erano competenti per vari settori, tra cui l'ANR ai sensi della direttiva quadro, sia compatibile con le disposizioni di tale direttiva. Secondo detto giudice, infatti, quest'ultima potrebbe essere intesa nel senso che richiede, affinché l'indipendenza nonché la competenza tecnica delle ANR ai sensi di detta direttiva siano sufficientemente garantite, che le medesime siano dotate di una struttura propria, non integrata in un'altra entità.
- 24 Il giudice del rinvio s'interroga altresì sulla questione se, in sede di una tale riforma istituzionale, e assumendo che essa sia valida ai sensi della direttiva quadro, sia possibile non rispettare la durata integrale dei mandati inizialmente conferiti ai consiglieri e al presidente dell'ANR precedentemente in carica. Detto giudice rileva, a tal riguardo, che una riforma di questo tipo e le destituzioni che ne derivano potrebbero rientrare nell'ambito della libertà degli Stati membri di determinare il modello della loro ANR. Nondimeno la circostanza che la riforma di cui trattasi abbia comportato la cessazione anticipata dei mandati dei consiglieri in precedenza designati senza che sussistesse alcuno dei motivi di destituzione espressamente previsti dall'articolo 16 della legge 2/2011, e ciò in assenza di disposizioni transitorie che permettessero il completamento dei mandati in parola, potrebbe, a suo avviso, essere considerato contrario al requisito dell'indipendenza delle ANR sancita dall'articolo 3, paragrafi 2 e 3 bis, della direttiva quadro.
- 25 In tale contesto, detto giudice si chiede, in particolare, se la nozione d'«indipendenza» delle ANR prevista dalla direttiva quadro debba essere interpretata alla luce delle considerazioni svolte nella sentenza dell'8 aprile 2014, *Commissione/Ungheria* (C-288/12, EU:C:2014:237), riguardo alla condizione di indipendenza delle autorità di controllo per la protezione dei dati personali prevista all'articolo 28 della direttiva 95/46.
- 26 Ciò premesso, 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], 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 della [Corte] dell'8 aprile 2014, [Commissione/Ungheria (C-288/12, EU:C:2014:237),] siano applicabili alla situazione in cui i responsabili di un'[ANR] 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 autorità nazionali di regolamentazione di [diversi] settori (...). 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 [di esercizio] 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]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 27 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva quadro debba essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale che prevede la fusione di un'ANR ai sensi di tale direttiva con altre autorità di regolamentazione nazionali, come quelle responsabili della concorrenza, del settore postale e del settore dell'energia, al fine di creare un organismo di regolamentazione multisettoriale al quale sono attribuite, in particolare, le funzioni conferite alle ANR ai sensi di detta direttiva.
- 28 A termini dell'articolo 2, lettera g), della direttiva quadro, la nozione di «ANR» designa l'organismo o gli organismi incaricati da uno Stato membro di svolgere una qualsiasi delle funzioni di regolamentazione fissate dalla direttiva quadro e dalle direttive particolari. Tuttavia, come già rilevato dalla Corte, né la direttiva quadro né le direttive particolari designano gli organi degli Stati membri cui questi ultimi devono affidare le funzioni di regolamentazione attribuite alle loro ANR (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2010, Base e a., C-389/08, EU:C:2010:584, punto 23).
- 29 A tal riguardo occorre ricordare che dall'articolo 288 TFUE risulta che gli Stati membri sono obbligati, nell'attuare una direttiva, a garantire la piena efficacia di questa, pur disponendo di un ampio margine discrezionale per quanto riguarda la scelta delle modalità e dei mezzi destinati a garantirne l'attuazione. Siffatta libertà nulla toglie quindi all'obbligo, per ciascuno degli Stati membri destinatari, di adottare tutti i provvedimenti necessari a garantire la piena efficacia della direttiva in questione, conformemente allo scopo da essa perseguito (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2010, Base e a., C-389/08, EU:C:2010:584, punti 24 e 25 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 30 Di conseguenza, se, ciò premesso, è vero che gli Stati membri dispongono di autonomia istituzionale nell'organizzare e configurare le loro ANR ai sensi dell'articolo 2, lettera g), della direttiva quadro, tale autonomia può tuttavia operare solamente nel pieno rispetto degli obiettivi e degli obblighi sanciti dalla direttiva in parola (sentenze del 6 marzo 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, punto 24; del 6 ottobre 2010, Base e a., C-389/08, EU:C:2010:584, punto 26, nonché del 17 settembre 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punto 53).
- 31 Così, nell'ambito di una riforma istituzionale come quella oggetto del procedimento principale, uno Stato membro può attribuire a un organismo di regolamentazione multisettoriale i compiti spettanti alle ANR ai sensi della direttiva quadro e delle direttive particolari solo qualora detto organismo, nello svolgimento di tali compiti, soddisfi i requisiti di organizzazione e di funzionamento cui le citate direttive assoggettano le ANR (v., per analogia, sentenza del 6 ottobre 2010, Base e a., C-389/08, EU:C:2010:584, punto 27).
- 32 A tal riguardo, dall'articolo 3, paragrafi da 1 a 3, della direttiva quadro risulta che gli Stati membri devono provvedere affinché le singole funzioni attribuite alle ANR vengano esercitate da un organismo competente, che devono garantire 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, e che devono provvedere affinché tali 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.

- 33 Inoltre, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3 bis, della direttiva quadro, fatti salvi i casi di consultazione e di cooperazione con altre autorità nazionali previsti ai paragrafi 4 e 5 del medesimo articolo, le ANR responsabili della regolamentazione ex ante del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese devono operare in piena indipendenza e non sollecitare né accettare istruzioni da alcun altro organismo nell'esercizio dei compiti loro affidati. Ai sensi del medesimo articolo 3, paragrafo 3 bis, gli Stati membri devono assicurare che siffatte ANR dispongano di bilanci annuali separati, oggetto di pubblicazione, e che tali ANR dispongano di risorse finanziarie e umane sufficienti affinché possano partecipare e contribuire attivamente al BEREC.
- 34 L'articolo 3, paragrafi 4 e 6, della direttiva quadro prevede, inoltre, che gli Stati membri rendano pubbliche, in forma facilmente accessibile, le funzioni esercitate dalle ANR e che essi notifichino alla Commissione tutte le ANR cui sono state attribuite funzioni in applicazione della direttiva quadro e delle direttive particolari nonché le loro rispettive competenze.
- 35 Inoltre, conformemente all'articolo 4 della medesima direttiva, le decisioni delle ANR devono poter essere oggetto di ricorsi efficaci presso un organo indipendente dalle parti coinvolte.
- 36 Occorre pertanto constatare che la direttiva quadro non osta, in linea di principio, a che un'ANR ai sensi di tale direttiva sia incorporata ad altre autorità di regolamentazione nazionali e a che detto insieme costituisca un unico organismo di regolamentazione multisettoriale, a condizione che, nell'esercizio delle funzioni attribuite alle ANR dalla direttiva quadro e dalle direttive particolari, detto organismo soddisfi i requisiti di competenza, d'indipendenza, d'imparzialità e di trasparenza previsti dalla direttiva quadro e che le decisioni dal medesimo adottate possano essere oggetto di ricorsi effettivi presso un organo indipendente dalle parti coinvolte (v., per analogia, 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).
- 37 Spetta al giudice del rinvio verificare se la CNMC soddisfi tali condizioni quando opera nel settore delle comunicazioni elettroniche in qualità di ANR. A tal riguardo, si può tuttavia osservare che dalla legge 3/2013 pare risultare che essa contiene le disposizioni necessarie volte a garantire che la CNMC eserciti le funzioni attribuite alle ANR dalla direttiva quadro e dalle direttive particolari, che la CNMC è strutturata al fine di tenere conto delle diverse funzioni ad essa attribuite, che i suoi organi direttivi sono composti da membri di riconosciuto prestigio e competenza professionale nei settori di cui la CNMC è responsabile e che quest'ultima dispone di un patrimonio proprio e indipendente da quello dell'amministrazione generale spagnola nonché dell'autonomia sufficiente e della capacità giuridica necessaria ai fini della gestione delle proprie risorse. Risulta altresì dalla formulazione della legge 3/2013 che sono previsti mezzi di impugnazione avverso le decisioni della CNMC.
- 38 In considerazione di quanto precede, alla prima questione occorre rispondere dichiarando che la direttiva quadro dev'essere interpretata nel senso che essa non osta, in linea di principio, a una normativa nazionale che prevede la fusione di un'ANR ai sensi di tale direttiva con altre autorità di regolamentazione nazionali, come quelle responsabili della concorrenza, del settore postale e del settore dell'energia, al fine di creare un organismo di regolamentazione multisettoriale al quale sono attribuite, in particolare, le funzioni conferite alle ANR ai sensi di detta direttiva, purché, nell'esercizio di tali funzioni, detto organismo soddisfi i requisiti di competenza, d'indipendenza, d'imparzialità e di trasparenza previste da quest'ultima e le decisioni da esso adottate possano essere oggetto di ricorsi effettivi presso un organo indipendente dalle parti coinvolte, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulla seconda e sulla terza questione

- 39 Con la sua seconda e terza questione, che vanno esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 3 bis, della direttiva quadro debba essere interpretato nel senso che esso osta a che, unicamente a causa di una riforma istituzionale che dispone la fusione di un'ANR, responsabile della regolamentazione ex ante del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese, con altre autorità di regolamentazione nazionali, al fine di creare un organismo di regolamentazione multisettoriale al quale sono attribuite, in particolare, le funzioni conferite alle ANR ai sensi di tale direttiva, il presidente e un consigliere dell'ANR oggetto di fusione siano sollevati dall'incarico prima della scadenza del rispettivo mandato.
- 40 L'articolo 3, paragrafo 3 bis, secondo comma, della direttiva quadro prevede, in sostanza che gli Stati membri garantiscono che il responsabile di un'ANR responsabile della regolamentazione del mercato ex ante o della risoluzione di controversie tra imprese o, se del caso, i membri dell'organo collegiale che ricoprono tale funzione presso l'ANR possano essere sollevati dall'incarico solo se non rispettano più i requisiti prescritti per l'esercizio delle loro funzioni, preventivamente stabilite nell'ordinamento nazionale. Inoltre, ai sensi di tale disposizione, la decisione di destituzione dev'essere resa pubblica e le sue ragioni devono essere comunicate al responsabile o ai membri dell'organo collegiale che ricoprono tale funzione, sollevati dall'incarico, i quali hanno il diritto di chiederne la pubblicazione, qualora questa non sia altrimenti prevista.
- 41 Nel caso di specie, occorre rilevare che è pacifico, da un lato, che la CMT, che era in particolare responsabile della risoluzione delle controversie tra imprese del settore delle telecomunicazioni, era diretta da un organo collegiale e, dall'altro, che la destituzione del presidente e del consigliere della CMT, ricorrenti nel procedimento principale, intervenuto prima della scadenza dei rispettivi mandati, risulta dall'applicazione non già di uno dei motivi di cessazione dalle loro funzioni previsti dall'articolo 16 della legge 2/2011, bensì della riforma istituzionale oggetto del procedimento principale, la quale ha comportato la soppressione della CMT e l'assunzione delle funzioni di ANR di quest'ultima, ai sensi della direttiva quadro, da parte della CNMC.
- 42 È altresì pacifico che, mentre all'atto della riforma introdotta dalla legge 2/2011 erano state previste talune disposizioni transitorie, ciò non è avvenuto all'atto della riforma introdotta dalla legge 3/2013, che ha avuto per effetto di porre fine anticipatamente ai mandati di presidente e di consigliere della CMT che erano in capo ai ricorrenti nel procedimento principale.
- 43 Si deve pertanto constatare, alla luce della formulazione dell'articolo 3, paragrafo 3 bis, secondo comma, della direttiva quadro, che la destituzione in discussione nel procedimento principale non risponde ai requisiti posti da tale disposizione, giacché esso è intervenuta per un motivo diverso dal fatto che tali ricorrenti non rispettassero più i requisiti prescritti per l'esercizio delle loro funzioni preventivamente stabilite nel diritto nazionale.
- 44 Il giudice del rinvio s'interroga tuttavia sulla questione se, a motivo dell'autonomia istituzionale riconosciuta agli Stati membri nell'organizzare e nel configurare le loro ANR, una riforma istituzionale come quella in discussione nel procedimento principale possa nondimeno costituire un giustificato motivo di destituzione anticipato, tale da non ledere l'indipendenza delle ANR quale garantita dalla direttiva quadro.
- 45 Al riguardo si deve ricordare che, mentre l'articolo 3 della direttiva quadro, nella sua versione iniziale, era diretto, essenzialmente, conformemente al considerando 11 di detta direttiva, a garantire l'indipendenza e l'imparzialità delle ANR assicurando la separazione delle funzioni di regolamentazione da quelle operative, il legislatore dell'Unione ha, con la direttiva 2009/140, e come emerge dal considerando 13 della medesima, inteso rafforzare l'indipendenza delle ANR per garantire

un'applicazione più efficace del quadro normativo, di accrescere la loro autorità ed assicurare una maggiore prevedibilità delle loro decisioni (v., in tal senso, sentenza del 28 luglio 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, punti 32 e 34).

- 46 Il considerando 13 della direttiva 2009/140 enuncia al riguardo che, a tal fine, è opportuno prevedere, nella legislazione nazionale, una disposizione esplicita atta a garantire che un'ANR responsabile della regolamentazione ex ante del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese sia al riparo da qualsiasi intervento esterno o pressione politica che possa comprometterne l'imparzialità di giudizio nelle questioni che è chiamata a dirimere e che, a tal scopo, occorre stabilire preventivamente norme riguardanti i motivi di destituzione del responsabile dell'ANR in modo da dissipare ogni dubbio circa la neutralità di tale ente e la sua impermeabilità ai fattori esterni.
- 47 Orbene, siffatto obiettivo di rafforzamento dell'indipendenza e dell'imparzialità delle ANR ormai perseguito dalla direttiva quadro, che trova la sua espressione nell'articolo 3, paragrafo 3 bis, di quest'ultima, sarebbe compromesso se, per il solo fatto di una riforma istituzionale, come quella in discussione nel procedimento principale, fosse consentito porre fine in modo anticipato e con effetto immediato al mandato di uno o più membri dell'organo collegiale che dirige l'ANR interessata. Se ciò fosse consentito, infatti, il rischio di destituzione immediata, per un motivo diverso da quelli preventivamente fissati dalla legge, che potrebbe essere quindi fatto valere nei confronti di anche un solo membro di un tale organo collegiale, sarebbe idoneo a creare un ragionevole dubbio circa la neutralità dell'ANR interessata e la sua impermeabilità ai fattori esterni e a ledere la sua indipendenza, la sua imparzialità e la sua autorità.
- 48 Occorre altresì sottolineare che, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 45 delle sue conclusioni, le ANR, nell'ambito delle funzioni loro attribuite dalla direttiva quadro e dalle direttive particolari, sono chiamate, segnatamente, ad attribuire diritti individuali e a risolvere controversie fra imprese, dispongono di un certo potere normativo, in particolare in materia di controllo dei prezzi, e possono imporre obblighi alle imprese che detengono un rilevante potere su tale mercato. La Corte ha del resto già dichiarato che, nell'esercizio delle funzioni di regolamentazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche loro conferite dalla direttiva quadro, le ANR dispongono di un ampio potere che consente loro di valutare caso per caso la necessità di regolamentare un mercato in funzione della singola situazione (v., in tal senso, sentenza del 3 dicembre 2009, Commissione/Germania, C-424/07, EU:C:2009:749, punti da 55 a 61).
- 49 In tale contesto, si deve ricordare che, sebbene il rafforzamento dell'indipendenza delle ANR sia stato effettuato dalla direttiva 2009/140, come già rilevato al punto 45 della presente sentenza, al fine di garantire un'applicazione più efficace del quadro normativo, accrescere la loro autorità ed assicurare una maggiore prevedibilità delle loro decisioni, resta il fatto che, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte ricordata al punto 30 della presente sentenza, gli Stati membri dispongono, entro i limiti del pieno rispetto degli obiettivi e degli obblighi stabiliti dalla direttiva quadro, di un'autonomia istituzionale nell'organizzare e nel configurare le loro ANR.
- 50 La necessità di rispettare l'imparzialità e l'indipendenza del responsabile di un'ANR competente per la regolamentazione ex ante del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese, oppure, se del caso, dei membri dell'organo collegiale che ricoprono tale funzione, non può pertanto impedire che una riforma istituzionale come quella in discussione nel procedimento principale intervenga quando i loro mandati sono ancora in corso.
- 51 Tuttavia, in tal caso, lo Stato membro interessato, al fine di rispettare gli obblighi fissati dall'articolo 3, paragrafo 3 bis, della direttiva quadro, deve prevedere norme atte a garantire che la destituzione prima della scadenza dei rispettivi mandati non arrechi pregiudizio all'indipendenza e all'imparzialità delle persone interessate.

- 52 In considerazione di quanto precede, alla seconda e alla terza questione occorre rispondere dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 3 bis, della direttiva quadro deve essere interpretato nel senso che esso osta a che, per il solo fatto di una riforma istituzionale volta alla fusione di un'ANR, responsabile della regolamentazione ex ante del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese, con altre autorità di regolamentazione nazionali al fine di creare un organismo di regolamentazione multisettoriale al quale sono attribuite, in particolare, le funzioni conferite alle ANR ai sensi di tale direttiva il presidente e un consigliere, membri dell'organo collegiale direttivo dell'ANR oggetto di fusione, siano destituiti dall'incarico prima della scadenza del rispettivo mandato, qualora non siano previste norme atte a garantire che una destituzione siffatta non arrechi pregiudizio alla loro indipendenza e alla loro imparzialità.

Sulle spese

- 53 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:

- 1) 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, dev'essere interpretata nel senso che essa non osta, in linea di principio, a una normativa nazionale che prevede la fusione di un' autorità nazionale di regolamentazione ai sensi della direttiva 2002/21, come modificata dalla direttiva 2009/140, con altre autorità di regolamentazione nazionali, come quelle della concorrenza, del settore postale e del settore dell'energia, al fine di creare un organismo di regolamentazione multisettoriale al quale sono attribuite, in particolare, le funzioni conferite alle autorità nazionali di regolamentazione ai sensi di detta direttiva, come modificata, purché, nell'esercizio di tali funzioni, detto organismo soddisfi i requisiti di competenza, d'indipendenza, d'imparzialità e di trasparenza previste da quest'ultima e le decisioni da esso adottate possano essere oggetto di ricorsi effettivi presso un organo indipendente dalle parti coinvolte, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 2) L'articolo 3, paragrafo 3 bis, della direttiva 2002/21, come modificata dalla direttiva 2009/140, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che, per il solo fatto di una riforma istituzionale volta alla fusione di un'autorità nazionale di regolamentazione, responsabile della regolamentazione ex ante del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese, con altre autorità di regolamentazione nazionali al fine di creare un organismo di regolamentazione multisettoriale al quale sono attribuite, in particolare, le funzioni conferite alle autorità nazionali di regolamentazione ai sensi di tale direttiva come modificata, il presidente e un consigliere, membri dell'organo collegiale direttivo dell'autorità nazionale di regolamentazione oggetto di fusione, siano destituiti dall'incarico prima della scadenza del rispettivo mandato, qualora non siano previste norme atte a garantire che una destituzione siffatta non arrechi pregiudizio alla loro indipendenza e alla loro imparzialità.

Firme