Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentate il 30 aprile 2013 [1]

Causa C-518/11

UPC Nederland BV
contro
Gemeente Hilversum

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Gerechtshof te Amsterdam (Paesi Bassi)]

«Reti e servizi di comunicazione elettronica — Nuovo quadro normativo — Direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE — Ambito di applicazione ratione materiae — Fornitura di programmi radiotelevisivi liberamente accessibili via cavo — Cessione da parte di un Comune della sua rete via cavo ad un'impresa privata — Compatibilità di una clausola contrattuale che impone la limitazione della tariffa del servizio di base — Regolamentazione settoriale ex ante — Competenze delle autorità di regolamentazione nazionali — Imprese dotate di un significativo potere di mercato — Obiettivi di interesse generale»

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale offre alla Corte l'occasione di esaminare, per la prima volta, l'incidenza del diritto dell'Unione sulla competenza degli Stati membri ad imporre alle imprese che forniscono servizi di diffusione di programmi radiotelevisivi una misura di limitazione dell'aumento del prezzo al dettaglio di tali servizi. La particolarità della controversia principale consiste nel fatto che la misura di limitazione in discussione nella causa principale è configurata come una clausola del contratto con cui un ente territoriale, nella fattispecie il Gemeente di Hilversum (il Comune di Hilversum), ha venduto la sua rete via cavo ad un'impresa privata.

I – Ambito normativo

2. Le principali disposizioni del diritto derivato dell'Unione europea rilevanti ai fini della risposta alle questioni pregiudiziali sollevate nella presente causa sono quelle delle varie direttive che istituiscono il cosiddetto nuovo quadro normativo nel settore delle comunicazioni elettroniche [2], vale a dire 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») [3], e le quattro direttive particolari [4] che la accompagnano e che sono, oltre alla direttiva 97/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni [5], la direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva «accesso») [6], la direttiva

1 — Lingua originale: il francese.
2 — In prosieguo: il «NQN».
3 — GU L 108, pag. 33; in prosieguo: la «direttiva "quadro"».
4 — V. considerando 5 della direttiva «quadro».
5 — GU L 24, pag. 1.
6 — GU L 108, pag. 7.

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»)[7], nonché la direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva «servizio universale»)[8].

3. Il contenuto delle varie disposizioni della direttiva «quadro» e della direttiva 2002/77/CE della Commissione, del 16 settembre 2002, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica[9], principalmente interessate dal procedimento principale, sarà esposto, ove necessario, nel contesto delle osservazioni che seguono.

II – Fatti all'origine della controversia principale

4. Dalla decisione di rinvio e dalle varie osservazioni scritte e orali presentate alla Corte risulta che la controversia principale trae origine dalla vendita, da parte del Gemeente di Hilversum al predecessore della società UPC Nederland[10], per un corrispettivo di circa EUR 23 227 000, della sua rete di teledistribuzione via cavo e dell'impresa municipalizzata che la gestiva.

5. A termini del «Contratto sulla futura gestione della rete di teledistribuzione via cavo di Hilversum» concluso tra le parti, il Gemeente di Hilversum si impegnava a collaborare affinché l'acquirente ottenesse un'autorizzazione per lo sviluppo, il mantenimento e la gestione di una rete via cavo nel territorio di detto Comune.

6. L'acquirente si impegnava ad effettuare investimenti tali da consentire la realizzazione in detto Comune di una rete via cavo con possibilità di migliorare il servizio per l'abbonato medio, tra cui la vetrificazione della rete entro il 1º gennaio 1998, e ad offrire, oltre alle emittenti radiotelevisive[11], un pacchetto interessante di servizi di telecomunicazione per privati e professionisti.

7. La clausola 4.2 di tale contratto prevedeva che l'acquirente doveva garantire «un'offerta minima pluriforme di programmi radio e televisivi via cavo a fronte di un compenso socialmente accettabile e con una qualità di ricezione ottimale per l'abbonato», vale a dire un pacchetto di base di programmi RTV rispondente ai criteri di composizione e di tariffazione previsti dal contratto. In particolare, era stato stabilito che il pacchetto di base sarebbe stato adeguato annualmente in base all'indice dei prezzi al consumo, secondo una formula indicata nell'allegato 11 del medesimo contratto, precisato che gli aumenti dei costi, nella misura in cui questi superassero detto indice, sarebbero stati imputati nella tariffa[12].

8. Con lettera del 28 novembre 2003 l'UPC comunicava al Gemeente di Hilversum che dal 1º gennaio 2004 il prezzo del pacchetto di base per tutte le famiglie sarebbe aumentato da EUR 10,28, ad EUR 13,32, IVA inclusa.

9. Il Gemeente di Hilversum esperiva un'azione inibitoria diretta a far vietare il previsto aumento tariffario. Il Rechtbank te Amsterdam ne accoglieva la domanda con sentenza del 23 dicembre 2003, confermata su appello con pronuncia del Gerechtshof te Amsterdam (Paesi Bassi) del 12 agosto 2004; il ricorso per cassazione dell'UPC veniva respinto dallo Hoge Raad der Nederlanden con sentenza dell' 8 luglio 2005.

7 — GU L 108, pag. 21.

8 — GU L 108, pag. 51.

9 — GU L 249, pag. 21; in prosieguo: la «direttiva "concorrenza"».

10 — In prosieguo: l'«UPC».

11 — In prosieguo: «RTV».

12 — In prosieguo: la «clausola di limitazione tariffaria».

10. Peraltro, il 27 settembre 2005 l'autorità olandese garante della concorrenza [13] esaminava la questione se l'UPC avesse abusato della sua posizione dominante, ai sensi dell'articolo 24 della legge olandese sulla concorrenza, applicando tariffe di abbonamento eccessive per i suoi pacchetti analogici standard e concludeva in senso negativo.

11. Il 28 settembre 2005 l'autorità indipendente olandese per le poste e le telecomunicazioni [14] adottava un progetto di decisione concernente «[i]l mercato per la trasmissione e la gestione di segnali radiotelevisivi nel territorio di competenza dell'UPC». In detto progetto l'OPTA constatava che l'UPC disponeva, nel suo territorio di competenza, di un significativo potere di mercato sul «mercato per la fornitura di pacchetti RTV via cavo liberamente accessibili» e le prescriveva taluni obblighi relativi al calcolo delle sue tariffe [15].

12. Il 3 novembre 2005 [16] la Commissione delle Comunità europee, alla quale l'OPTA aveva sottoposto tale progetto di decisione, esprimeva dubbi sulla compatibilità del medesimo con l'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva «quadro», letta congiuntamente alla sua raccomandazione 2003/311/CE [17].

13. La decisione definitiva adottata dall'OPTA il 17 marzo 2006 non conteneva più la misura di controllo dei prezzi.

14. Il 15 maggio 2006 l'UPC citava in giudizio il Gemeente di Hilversum dinanzi al Rechtbank te Amsterdam, chiedendo che la clausola di limitazione tariffaria controversa fosse dichiarata nulla e che fosse ordinato al Gemeente di Hilversum di autorizzare gli aumenti di prezzo. A tal riguardo essa faceva valere, in particolare, l'incompatibilità della clausola di limitazione tariffaria con le disposizioni del NQN.

15. Il 27 giugno 2007 il Rechtbank di Amsterdam respingeva la domanda dell'UPC.

III – Questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

16. In tale contesto, adito in appello dall'UPC, il Gerechtshof te Amsterdam ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte ben 18 questioni pregiudiziali, così formulate:

«1) Se un servizio, consistente nella fornitura di [un pacchetto di base accessibile via cavo], per [il quale] vengono addebitati sia i costi di trasmissione sia un importo relativo alla (imputazione della) remunerazione corrisposta agli enti radiotelevisivi e agli organismi di gestione collettiva dei diritti d'autore per la diffusione del contenuto delle opere, rientri nell'ambito di applicazione ratione materiae del NQN.

2) a) Se, alla luce della liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, degli obiettivi del NQN, che prevede un rigido regime di coordinamento e di consultazione prima che un'[ANR] abbia la facoltà (esclusiva) di intervenire sulle tariffe applicate all'utente finale mediante un provvedimento come il controllo dei prezzi, al Comune spetti ancora una facoltà di tutelare gli interessi pubblici dei suoi cittadini, intervenendo sulle tariffe finali mediante una clausola [tariffaria].

13 — La Nederlandse Mededingingsautoriteit.

14 — L'Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit; in prosieguo: l'«OPTA».

15 — In prosieguo: la «misura di controllo dei prezzi».

16 — V. documento SG-Greffe (2005) D/205996, del 3 novembre 2005, Case NL/2005/0247: Retail markets for the supply of free-to-air radio and television packages via cable transmission in the Netherlands – Opening of Phase II investigation pursuant to Article 7(4) of Directive 2002/21/EC.

17 — Raccomandazione della Commissione, dell'11 febbraio 2003, relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche suscettibili di una regolamentazione ex ante ai sensi della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (GU L 114, pag. 45).

b) In caso di risposta negativa, se il NQN osti a che il Comune mantenga una clausola [tariffaria] nel quadro della vendita della sua impresa di teledistribuzione via cavo.

In caso di risposta negativa alle questioni [2, sub a) e 2, sub b)], si solleva la seguente questione:

3) Se un ente pubblico come il Comune, in una situazione come la presente, sia soggetto (anche) ad un obbligo di leale cooperazione ai sensi del diritto dell'Unione qualora, nella stipulazione e quindi nel mantenimento della clausola [tariffaria], non agisca nell'esercizio di un servizio pubblico, ma nell'ambito di una facoltà di diritto privato [v. anche questione 6, sub a)].

4) Qualora il NQN sia applicabile e il Comune sia soggetto ad un obbligo di leale cooperazione:

a) se l'obbligo di leale cooperazione, in combinazione con (gli obiettivi del) NQN, che prevedono un regime severo di coordinamento e consultazione prima che un'[ANR] possa intervenire sulle tariffe applicate agli utenti finali mediante un provvedimento come il controllo del prezzo, osti a che il Comune mantenga la clausola [tariffaria].

b) In caso di risposta negativa, se la soluzione della [quarta questione, sub a)] sia diversa per il periodo successivo alla "letter of serious doubt" in cui la Commissione ha espresso seri dubbi sulla compatibilità del controllo dei prezzi proposto dall'OPTA con gli obiettivi del NQN, quali descritti all'articolo 8 della direttiva quadro, e a seguito della quale l'OPTA ha rinunciato ad adottare tale misura.

5) a) Se l'articolo 101 TFUE sia una disposizione di ordine pubblico che comporta che il giudice debba applicarla d'ufficio ai sensi degli articoli 24 e 25 del codice di procedura civile olandese.

b) In caso di risposta affermativa, per quali fatti emersi nel processo il giudice debba procedere d'ufficio ad un esame dell'applicabilità dell'articolo 101 TFUE. Se il giudice sia tenuto a procedervi anche se detto esame potrebbe (eventualmente) portare ad integrare i fatti, ai sensi dell'articolo 149 del codice di procedura civile olandese, dopo che alle parti è stata offerta la possibilità di pronunciarsi al riguardo.

6) Qualora l'articolo 101 TFUE debba essere applicato d'ufficio e alla luce (degli obiettivi) del NQN, dell'applicazione del medesimo ad opera dell'OPTA e della Commissione [e] della convergenza delle nozioni utilizzate nel NQN, quali il potere di mercato e la delimitazione dei mercati rilevanti, con le nozioni analoghe nel diritto europeo della concorrenza, in seguito ai fatti emersi nel processo si sollevano le seguenti questioni:

a) Se il Comune, nella vendita della sua rete di teledistribuzione via cavo e nella clausola [tariffaria] stipulata in tale sede, debba essere considerato come un'impresa ai sensi dell'articolo 101 TFUE [v. anche questione 3)].

b) Se la clausola [tariffaria] debba essere considerata come una restrizione fondamentale, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, lettera a), TFUE e come specificata nella comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, [CE] (de minimis) (GU 2001, C 368, pag. 13, punto 11). In tal caso, se per questo solo fatto si configuri una restrizione sensibile della concorrenza, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. In caso negativo, se la risposta sia influenzata dalle circostanze di cui alla [questione 6, sub d)].

c) Qualora la clausola [tariffaria] non costituisca una restrizione fondamentale, se essa abbia (già) una portata di limitazione della concorrenza in quanto:

— [la NMa] ha dichiarato che la UPC non ha abusato della sua posizione dominante con le tariffe (più alte) da essa applicate per la prestazione di servizi analoghi alla fornitura [di un] pacchetto di base [accessibile] via cavo sul medesimo mercato;

— la Commissione, nella sua "letter of serious doubt", ha espresso seri dubbi sulla compatibilità di un intervento (ex ante mediante un controllo del prezzo) sulle tariffe applicate agli utenti finali per servizi quale la fornitura [di un] pacchetto di base [accessibile via cavo] ad opera dell'UPC con gli obiettivi definiti all'articolo 8 della direttiva quadro. Se incida sulla risposta a tale questione la circostanza che l'OPTA ha rinunciato ad un controllo del prezzo a seguito della "letter of serious doubt".

d) Se il contratto, con la clausola [tariffaria], costituisca una restrizione sensibile della concorrenza, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, considerando (anche) che:

— l'UPC è considerata come un'impresa con un significativo potere di mercato ai sensi del NQN ([comunicazione] de minimis, punto 7);

— quasi tutti i comuni olandesi, che negli anni '90 hanno venduto le loro imprese di teledistribuzione via cavo a gestori tra cui l'UPC, in detti contratti si sono riservati taluni poteri con riguardo alla tariffazione del pacchetto di base [accessibile via cavo] ([comunicazione] de minimis, punto 8).

e) Se il contratto, contenente la clausola [tariffaria], debba essere considerato (idoneo a) influenzare in maniera significativa il commercio tra gli Stati, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, e come meglio specificato nelle linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 [CE] e 82 [CE] (GU 2004, C 101, pag. 81), tenendo presente che:

— l'UPC è considerata come un'impresa che dispone di un significativo potere di mercato ai sensi del NQN;

— l'OPTA ha seguito la procedura consultiva europea al fine di adottare un provvedimento di controllo dei prezzi con riguardo a servizi come la fornitura [di un] pacchetto di base [accessibile via cavo] da parte di operatori via cavo che detengono un significativo potere di mercato come la UPC, procedura che, in forza del NQN, deve essere espletata qualora una misura proposta possa incidere sul commercio tra gli Stati membri;

— il contratto rappresentava a suo tempo un valore di 51 milioni di fiorini olandesi (NLG) (più di EUR 23 milioni);

— quasi tutti i comuni olandesi, che negli anni '90 hanno venduto le loro reti di teledistribuzione via cavo a gestori tra cui l'UPC, si sono riservati in detti contratti taluni poteri con riguardo alla tariffazione del pacchetto di base [accessibile via cavo].

7) Se il giudice abbia ancora competenza per dichiarare inapplicabile un divieto di cui all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE alla clausola [tariffaria] in forza dell'articolo 101, paragrafo 3, TFUE, alla luce del NQN e dei seri dubbi espressi dalla Commissione nella "letter of serious doubt" sulla compatibilità di interventi (ex ante) sulle tariffe applicate all'utente finale con gli obiettivi del diritto della concorrenza. Se la soluzione a detta questione sia influenzata dalla circostanza che l'OPTA ha rinunciato al controllo del prezzo proposto a seguito della "letter of serious doubt".

8) Se la sanzione europea della nullità, di cui all'articolo 101, paragrafo 2, TFUE, lasci spazio per una relativizzazione del suo effetto nel tempo alla luce delle circostanze al momento della stipula del contratto (vale a dire nel periodo iniziale della liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni) e degli sviluppi successivi nel settore, tra i quali l'entrata in vigore del NQN e i conseguenti seri dubbi mossi dalla Commissione all'adozione di una misura di controllo dei prezzi».

IV – Analisi

A – *Osservazioni preliminari sulla portata e sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali*

17. Va subito rilevato che non occorrerà rispondere a tutte le 18 questioni formulate dal giudice del rinvio.

18. Quest'ultimo presenta esso stesso alcune di tali questioni come questioni sussidiarie, la cui soluzione è espressamente subordinata alla risposta data ad altre questioni. Ciò vale per la questione 2b, subordinata ad una risposta negativa alla questione 2a, e per la questione 3, a sua volta subordinata ad una risposta negativa alle questioni precedenti.

19. Tuttavia, come si vedrà in prosieguo, il carattere subordinato di alcune questioni risulterà anche logicamente dalle risposte date alle prime questioni. Ciò vale in particolare per le questioni 3 e 4, relative alla portata dell'obbligo di cooperazione leale, alle quali si risponderà nell'ambito dell'esame delle questioni precedenti. Lo stesso può dirsi, come rileva la Commissione, per le questioni da 5 a 8, relative all'articolo 101 TFUE.

20. Peraltro, e come ha fatto valere il Gemeente di Hilversum nelle sue osservazioni scritte, in questa fase non si può escludere che alcune delle questioni del giudice del rinvio, in particolare le questioni da 5 a 8, relative all'articolo 101 TFUE, debbano essere dichiarate irricevibili o quanto meno prive di oggetto, dato che, alla luce delle informazioni fornite da detto giudice, la loro rilevanza può essere messa seriamente in discussione.

21. In definitiva, e come si vedrà, i vari quesiti posti dal giudice del rinvio possono essere raggruppati in tre serie principali di questioni, la prima concernente l'ambito di applicazione del NQN e quindi l'applicabilità delle disposizioni delle direttive pertinenti alla controversia principale (questione 1), la seconda relativa alla portata degli obblighi incombenti al Gemeente di Hilversum in forza delle menzionate direttive (questione 2) o del dovere di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TFUE (questioni 3 e 4) e l'ultima, infine, riguardante l'eventuale incidenza dell'articolo 101, paragrafi 1 (questioni 5 e 6), 2 (questione 7) e 3 (questione 8), TFUE sulla soluzione della controversia principale.

B – *Sull'ambito di applicazione ratione materiae del NQN: la nozione di servizi di comunicazione elettronica (prima questione)*

22. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte se un servizio, consistente nella fornitura di pacchetti RTV liberamente accessibili via cavo, rientri nell'ambito di applicazione ratione materiae del NQN, precisato che per tale servizio vengono addebitati sia i costi di trasmissione, sia la remunerazione degli enti di telediffusione e i diritti corrisposti agli organismi di gestione collettiva dei diritti d'autore per la diffusione del contenuto delle opere.

1. Sintesi delle osservazioni

23. L'UPC afferma di fornire essenzialmente servizi di comunicazione elettronica, di modo che la controversia principale rientrerebbe nell'ambito di applicazione del NQN. Il Gemeente di Hilversum e il governo dei Paesi Bassi ritengono invece che, poiché l'UPC si limita ad acquistare contenuti presso le varie emittenti televisive al fine di costituire un pacchetto RTV e fornirlo agli utenti finali attraverso la sua rete via cavo, essa offre un servizio di fornitura di contenuti che esula dall'ambito di applicazione del NQN.

24. La Commissione e l'autorità di vigilanza EFTA ritengono che il servizio fornito dall'UPC costituisca al contempo una trasmissione di segnali e una fornitura di contenuti RTV, sicché il NQN sarebbe applicabile solo alla prima componente. L'Autorità di vigilanza EFTA sostiene, tuttavia, che spetta al giudice del rinvio accertare la natura del servizio fornito dall'UPC e trarne le conseguenze.

2. Analisi

25. A mio avviso, non possono esservi dubbi sulla risposta a tale questione, come risulta tanto dalla definizione della nozione di «servizio di comunicazione elettronica» figurante agli articoli 2, lettera c), della direttiva «quadro» e 1, punto 3, della direttiva «concorrenza» quanto dall'interpretazione delle disposizioni pertinenti del NQN nel cui contesto esse si collocano e alla luce del loro scopo, nonché delle disposizioni della direttiva 2010/13/UE [18].

26. Infatti, l'articolo 2, lettera c), della direttiva «quadro» definisce il servizio di comunicazione elettronica come «i servizi forniti di norma a pagamento consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazioni elettroniche, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare radiotelevisiva, ma ad esclusione dei servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti». La medesima disposizione precisa inoltre che da tale nozione sono «esclusi i servizi della società dell'informazione di cui all'articolo 1 della direttiva 98/34/CE [19] non consistenti interamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica».

27. Come risulta da tale definizione, ripresa in termini sostanzialmente equivalenti all'articolo 1, punto 3, della direttiva «concorrenza», i servizi di comunicazione elettronica sono definiti sia per inclusione che per esclusione.

28. A tale proposito, il considerando 5 della direttiva «quadro» indica che «[l]a convergenza dei settori delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione implica l'esigenza di assoggettare tutte le reti di trasmissione e i servizi correlati ad un unico quadro normativo» e che, nella definizione di tale quadro, è «necessario separare la disciplina dei mezzi di trasmissione dalla disciplina dei contenuti». Il medesimo considerando precisa che il NQN «non si applica ai contenuti dei servizi forniti mediante reti di comunicazione elettronica che utilizzano servizi di comunicazione elettronica, come i contenuti delle emissioni radiotelevisive, i servizi finanziari e taluni servizi della società dell'informazione e lascia quindi impregiudicate le misure adottate a livello comunitario o nazionale riguardo a tali servizi in ottemperanza alla normativa comunitaria, per promuovere la diversità culturale e linguistica e per assicurare la difesa del pluralismo dei mezzi di informazione».

18 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (GU L 95, pag. 1). Tale direttiva ha sostituito la direttiva 89/552/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva «servizi di media audiovisivi») (GU L 298, pag. 23).

19 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 204, pag. 37), come modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998 (GU L 217, pag. 18).

29. Del pari, il considerando 7 della direttiva «concorrenza», secondo cui le nozioni di servizi e di reti di «comunicazione elettronica» sono state preferite a quelle di servizi e di reti di «telecomunicazioni» proprio per tenere conto del fenomeno di convergenza, indica che tali definizioni inglobano tutti i servizi e/o le reti di comunicazione elettronica «che intervengono nella trasmissione di segnali via cavo, via radio, a mezzo di fibre ottiche o con altri mezzi elettromagnetici» e includono quindi «reti fisse, radiomobili, televisive via cavo, satellitari». Esso precisa inoltre che «[o]ccorre (…) riconoscere che la trasmissione e la diffusione di programmi radiofonici e televisivi è un servizio di comunicazione elettronica».

30. Peraltro, l'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva «sui servizi di media audiovisivi» definisce il servizio di media audiovisivi come «un servizio, quale definito agli articoli 56 [TFUE] e 57 [TFUE], che è sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi di media e il cui obiettivo principale è la fornitura di programmi al fine di informare, intrattenere o istruire il grande pubblico, attraverso reti di comunicazioni elettroniche ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2002/21/CE». La medesima disposizione precisa che «[p]er siffatto servizio di media audiovisivo si intende o una trasmissione televisiva come definita alla lettera e) del presente paragrafo o un servizio di media audiovisivo a richiesta come definito alla lettera g) del presente paragrafo».

31. Nella fattispecie, dall'ordinanza di rinvio e dalle osservazioni scritte e orali presentate alla Corte risulta che l'UPC esercita un'attività consistente, in sostanza, nella trasmissione dei programmi RTV via cavo agli abbonati. È pacifico, in particolare, che l'UPC non produce essa stessa programmi RTV e non esercita alcun controllo editoriale sul contenuto dei programmi trasmessi.

32. A tal riguardo non può essere accolto l'argomento del Gemeente di Hilversum e del Regno dei Paesi Bassi fondato sulla distinzione tra «fornitura di servizi RTV» e «trasmissione dei segnali» ad essi afferenti, secondo cui l'attività dell'UPC non rientrerebbe nell'ambito del NQN in quanto i suoi clienti acquistano non una capacità di trasmissione vuota, bensì un contenuto, un pacchetto di programmi RTV trasmessi attraverso una rete di teledistribuzione via cavo.

33. Infatti, come risulta dalle varie definizioni ricordate supra, le direttive pertinenti stabiliscono una distinzione chiara tra la produzione dei contenuti, che implica un controllo editoriale, e la trasmissione dei contenuti, che esclude qualsiasi responsabilità editoriale – sicché i contenuti e la loro trasmissione sono soggetti a discipline distinte[20] che perseguono obiettivi propri[21] –, senza fare riferimento né agli utenti dei servizi forniti né alla struttura dei costi di trasmissione loro imputati.

34. Pertanto, se pure è vero che i clienti dell'UPC acquistano contenuti sottoscrivendo un abbonamento presso la medesima per poter accedere al pacchetto analogico dei programmi RTV da lei proposti, ciò non implica tuttavia che l'attività dell'UPC, consistente nel trasmettere i programmi prodotti, sotto la loro responsabilità editoriale, dagli editori di contenuto, nella fattispecie le emittenti radiotelevisive, fino al punto di connessione della sua rete via cavo situato presso il domicilio degli abbonati, non possa essere considerata un servizio di comunicazione elettronica rientrante nell'ambito di applicazione del NQN.

35. Al contrario, come affermato dalla Commissione, la fornitura di pacchetti RTV liberamente accessibili via cavo rientra nella nozione di servizio di comunicazione elettronica e quindi nell'ambito di applicazione ratione materiae del NQN in quanto esso comprende la trasmissione di segnali sulla rete via cavo.

20 — V. considerando 5 della direttiva «quadro».

21 — A tale proposito, il considerando 6 della direttiva «quadro» indica che «[l]a politica audiovisiva e la regolamentazione dei contenuti perseguono obiettivi di interesse generale, quali la libertà di espressione, il pluralismo dei mezzi di informazione, l'imparzialità, la diversità culturale e linguistica, l'inclusione sociale, la protezione dei consumatori e la tutela dei minori».

36. Qualsiasi altra interpretazione ridurrebbe notevolmente la portata del NQN, minerebbe l'effetto utile delle sue disposizioni e pertanto pregiudicherebbe gli obiettivi perseguiti.

37. Infatti, poiché la finalità stessa del NQN è istituire un vero mercato interno delle comunicazioni elettroniche [22], nel cui ambito queste ultime siano infine disciplinate esclusivamente dal diritto della concorrenza [23], l'esclusione delle attività di un'impresa quale l'UPC dal suo ambito di applicazione a motivo del fatto che essa non si limita a trasmettere segnali priverebbe il NQN di qualsiasi portata.

38. Analogamente, il fatto che i costi di trasmissione addebitati agli abbonati includano la remunerazione dovuta alle emittenti radiotelevisive e i diritti corrisposti agli organismi di gestione collettiva dei diritti d'autore per la diffusione del contenuto delle opere non può ostare, per gli stessi motivi, alla qualificazione del servizio fornito dall'UPC come servizio di comunicazione elettronica si sensi del NQN.

39. Pertanto, propongo alla Corte di dichiarare che la direttiva 2002/21 deve essere interpretata nel senso che rientra nel suo ambito di applicazione ratione materiae un servizio consistente nella fornitura di pacchetti radiotelevisivi via cavo liberamente accessibili, per i quali vengono addebitati sia i costi di trasmissione sia la remunerazione degli enti di telediffusione e i diritti corrisposti agli organismi di gestione collettiva dei diritti d'autore per la diffusione del contenuto delle opere, se detto servizio include la trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica.

C – Sulla portata del NQN: le prerogative degli Stati membri e le competenze del Gemeente di Hilversum (seconda questione)

40. Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede alla Corte, sostanzialmente, se un ente locale quale il Gemeente di Hilversum, tenuto conto del NQN, possa intervenire nella determinazione del prezzo, applicato all'utente finale, dei servizi di comunicazione elettronica forniti tramite una rete via cavo da un operatore economico quale l'UPC.

41. Tale questione è suddivisa in due sottoquestioni, che tengono conto della particolarità della situazione giuridica in discussione nella controversia principale, costituita nella fattispecie dalla clausola di limitazione tariffaria contenuta nel contratto di vendita concluso tra il Gemeente di Hilversum e l'UPC. Il giudice del rinvio chiede infatti, da un lato, se il NQN osti, considerate le competenze da esso attribuite alle ANR, a che un ente locale possa adottare misure di controllo dei prezzi. Dall'altro, e in caso di risposta negativa, esso chiede se il NQN osti a che un ente locale possa applicare una simile clausola contrattuale di limitazione tariffaria.

1. Sintesi delle osservazioni

42. Il Gemeente di Hilversum e il governo dei Paesi Bassi sottolineano, anzitutto, che la clausola di limitazione tariffaria è stata liberamente negoziata dalle parti in occasione della stipula del contratto e costituisce il corrispettivo del prezzo concordato in tale contratto. Essi ritengono che, in ogni caso, il NQN non osti alla clausola di limitazione tariffaria in quanto essa non impedisce che l'ANR, nella fattispecie l'OPTA, possa adottare in qualsiasi momento un provvedimento volto a promuovere la concorrenza ai sensi dell'articolo 17 della direttiva «servizio universale».

22 — Tale obiettivo si inscrive a sua volta nell'obiettivo più ampio di realizzare uno spazio europeo unico dell'informazione ed una società dell'informazione aperta a tutti. V. comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 1º giugno 2005, dal titolo «*i2010 – Una società dell'informazione per la crescita e l'occupazione*».

23 — V. considerando 5 della direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, recante modifica delle direttive 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (GU L 337, pag. 37).

43. L'UPC, la Commissione e l'Autorità di vigilanza EFTA osservano invece che una simile clausola è attualmente incompatibile con il NQN, dato che, in particolare, il Gemeente di Hilversum non può essere considerato un'ANR, autorizzato in via esclusiva ad adottare misure di controllo dei prezzi al dettaglio come quella costituita dalla clausola di limitazione tariffaria, né si può ritenere che esso abbia agito legittimamente in qualità di ANR. La Commissione, tuttavia, non esclude che siffatta misura possa costituire, sempre che sia conforme ai principi di trasparenza, proporzionalità e non discriminazione, il corrispettivo di un obbligo di servizio pubblico rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, circostanza che dovrebbe essere accertata dal giudice del rinvio.

2. Analisi

44. Occorre anzitutto precisare che, sebbene il contratto contenente la clausola di limitazione tariffaria sia stato concluso prima dell'adozione del NQN, le varie direttive costituenti tale quadro normativo dovevano essere trasposte dagli Stati membri entro il 24 luglio 2003 e che i medesimi erano tenuti, dopo tale data, a rispettarne le disposizioni e a garantirne l'osservanza su tutto il loro territorio.

45. Tale obbligo è imposto agli Stati membri dalle direttive stesse e quindi a prescindere dall'obbligo di leale cooperazione ad essi incombente in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, TFUE, di modo che, se si dovesse concludere che il NQN osta all'applicazione della clausola di limitazione tariffaria in discussione nella causa principale, non occorrerebbe rispondere alla terza e alla quarta questione pregiudiziale, dato che l'inosservanza delle disposizioni del NQN comporterebbe ipso facto la violazione del suddetto obbligo.

46. Si deve inoltre rilevare che, come risulta dall'analisi delle pertinenti disposizioni del NQN e come l'UPC, la Commissione e l'Autorità di vigilanza EFTA hanno sostanzialmente esposto nelle loro osservazioni scritte e all'udienza, misure di controllo del prezzo dei servizi di comunicazioni elettroniche come quella in discussione nella causa principale [24] sono ammissibili solo se rientrano tra i provvedimenti che possono essere adottati da un'ANR nei confronti di un'impresa dotata di un significativo potere di mercato o se possono essere giustificate da un interesse generale o in forza dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.

47. Orbene, anche ammesso che il Gemeente di Hilversum risponda ai requisiti di competenza, indipendenza funzionale e giuridica, imparzialità e trasparenza stabiliti dall'articolo 3 della direttiva «quadro» e dalla giurisprudenza della Corte [25] per poter essere validamente qualificato come ANR [26], non si può ritenere, in ogni caso e come dimostrerò in un primo tempo, che esso abbia agito legittimamente in tale qualità, dato che la clausola di limitazione tariffaria imposta all'UPC è stata adottata in violazione delle norme procedurali dettagliate delle varie direttive pertinenti.

48. Peraltro, benché non possa escludersi che il Gemeente di Hilversum possa adottare, non in qualità di ANR ma in quanto ente territoriale, una siffatta misura di limitazione tariffaria, sempre che la medesima possa essere giustificata da obiettivi di interesse generale o in forza dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, spetta tuttavia al giudice del rinvio compiere i necessari accertamenti, come dimostrerò in un secondo tempo.

24 — Le misure menzionate all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della direttiva «accesso» non sono applicabili nella controversia principale.

25 — V. sentenza del 6 ottobre 2010, Base e a. (C-389/08, Racc. pag. I-9073, punti da 27 a 30).

26 — L'articolo 3, paragrafo 6, della direttiva «quadro» prevede, peraltro, che gli Stati membri devono notificare alla Commissione tutte le ANR cui sono state attribuite funzioni previste dal NQN. Orbene, la Commissione ha precisato nelle sue memorie scritte, senza essere contraddetta, che il Gemeente di Hilversum non rientrava nell'elenco che le era stato notificato dal Regno dei Paesi Bassi.

a) Sulle misure di controllo dei prezzi che possono essere adottate nell'ambito del NQN

49. Occorre anzitutto rammentare che lo scopo del NQN è istituire un vero mercato interno delle comunicazioni elettroniche, nel cui ambito queste ultime siano infine disciplinate esclusivamente dal diritto della concorrenza [27], in particolare attraverso la progressiva riduzione della regolamentazione settoriale ex ante [28].

50. L'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva «concorrenza» precisa che gli Stati membri provvedono affinché non siano applicate o mantenute restrizioni relative alla prestazione di servizi di comunicazione elettronica via le reti di comunicazione elettronica, senza pregiudizio delle disposizioni delle direttive «accesso», «autorizzazioni», «quadro» e «servizio universale».

51. È quindi attraverso le pertinenti disposizioni di tali direttive che si configurano il regime di concorrenza istituito dal NQN e i suoi correttivi e che occorre esaminare la compatibilità dell'applicazione della clausola di limitazione tariffaria.

52. In tale prospettiva, la direttiva «quadro» definisce le funzioni spettanti, sotto il controllo della Commissione, alle ANR e stabilisce le modalità procedurali che garantiscono l'applicazione armonizzata del NQN in tutta l'Unione.

53. Le ANR, definite all'articolo 2, lettera g), della direttiva «quadro» hanno quindi il compito di adottare, conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, di detta direttiva, tutte le ragionevoli misure intese a conseguire gli obiettivi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4 del medesimo articolo, vale a dire la promozione della concorrenza, in particolare nella fornitura dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati, il contributo allo sviluppo del mercato interno e la promozione degli interessi dei cittadini dell'Unione.

54. L'articolo 3 della direttiva «autorizzazioni», dal canto suo, impone agli Stati membri di garantire la libertà di fornire reti e servizi di comunicazione elettronica, precisando che tale fornitura può essere assoggettata soltanto ad un'autorizzazione generale [29], fatti salvi gli obblighi specifici di cui all'articolo 6, paragrafo 2.

55. L'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «autorizzazioni» prevede in particolare [30] che le ANR possono prescrivere obblighi specifici ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica che detengono un notevole potere di mercato ai sensi degli articoli 6 e 8 della direttiva «accesso» e l'adozione di tali misure è soggetta a precisi criteri e modalità [31]. La medesima disposizione indica, da un lato, che detti obblighi specifici devono essere separati, sotto il profilo giuridico, dai diritti e dagli obblighi previsti dall'autorizzazione generale e, dall'altro, che i criteri e le procedure in base ai quali tali obblighi specifici possono essere prescritti devono essere menzionati nell'autorizzazione generale.

56. Nella fattispecie si deve sottolineare che la Corte non dispone di informazioni relative all'autorizzazione generale concessa all'UPC, salvo il fatto che il Gemeente di Hilversum doveva collaborare affinché essa la ottenesse.

27 — V. supra, paragrafo 37.

28 — V. a tale proposito, le raccomandazioni 2003/311/CE, cit., e 2007/879/CE della Commissione, del 17 dicembre 2007, 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 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (GU L 344, pag. 65).

29 — Fatte salve, occorre precisare, soltanto le condizioni previste da detta direttiva, in particolare nella parte A del suo allegato, nonché le restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, previste dall'articolo 52, paragrafo 1, TFUE, che non sono in discussione nella causa principale. V. considerando 3 della direttiva «autorizzazioni».

30 — Tale disposizione prevede inoltre la possibilità di prescrivere obblighi specifici ai fornitori designati per la fornitura del servizio universale ai sensi della direttiva «servizio universale», ma quest'ultima, come si è già rilevato, non è pertinente al caso di specie.

31 — V. anche considerando 27 della direttiva «quadro».

57. In ogni caso, non si può ritenere che la clausola di limitazione tariffaria imposta dal Gemeente di Hilversum all'UPC rientri tra le misure di controllo dei prezzi di cui all'articolo 13 della direttiva «accesso» che possono essere adottate nei confronti di imprese con un significativo potere di mercato ai sensi dell'articolo 8 della menzionata direttiva.

58. Anzitutto, data la concorrenza esistente tra la diffusione di programmi RTV via cavo e lo sviluppo della televisione digitale terrestre, da una parte, e la diffusione di programmi RTV via reti DSL, dall'altra [32], il mercato in discussione nella causa principale non rientra più tra quelli indicati dalla raccomandazione 2007/879/CE come possibile oggetto di una regolamentazione ex ante.

59. È vero che, come rileva la Commissione, tale circostanza non osta, in linea di principio, a che l'ANR possa definire mercati degli utenti finali corrispondenti alle situazioni nazionali che giustificano una regolamentazione ex ante [33].

60. Tuttavia, occorre altresì che tali mercati vengano definiti conformemente alle procedure di cui agli articoli 6 e 7 della direttiva «quadro» e in particolare dopo avere posto gli interessati in condizione di presentare le loro osservazioni [34], che l'analisi di detti mercati venga effettuata nel rispetto della procedura prevista dall'articolo 16 della direttiva «quadro», che, una volta accertato che il mercato rilevante non è effettivamente concorrenziale, l'identificazione delle imprese che dispongono di un significativo potere di mercato venga effettuato conformemente all'articolo 14 della direttiva «quadro» e, infine, che la misura di controllo dei prezzi venga adottata nel rispetto della procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva «quadro», da un lato, e delle condizioni previste dall'articolo 13 della direttiva «accesso», dall'altro.

61. Orbene, dagli atti risulta che la misura imposta all'UPC le è stata applicata violando vari obblighi procedurali prescritti dalle varie disposizioni pertinenti del NQN, in particolare quelli previsti dagli articoli 6 e 7 della direttiva «quadro».

62. La rilevanza della direttiva «servizio universale» deve essere esclusa per gli stessi motivi. Sebbene l'articolo 9 preveda che possono essere prescritte misure di controllo ad imprese designate per la fornitura di un servizio universale, tali misure, ammesso che siano applicabili a servizi RTV, possono essere imposte solo in base ad un'analisi di mercato come quella prevista dall'articolo 16 della direttiva «quadro» e dagli articoli 16 e 17 della direttiva «servizio universale» [35].

63. Si può quindi concludere provvisoriamente che il NQN osta, in linea di principio, alla clausola di limitazione tariffaria, salvo che sia dimostrato che la medesima è giustificata da obiettivi di interesse generale.

64. Infatti, l'articolo 1, paragrafi 2 e 3, della direttiva «quadro» precisa che le disposizioni delle direttive costituenti il NQN non pregiudicano né gli obblighi imposti a detti servizi dalle misure nazionali adottate in applicazione del diritto dell'Unione o dal diritto dell'Unione stesso, né le misure adottate dall'Unione o dagli Stati membri nel rispetto del diritto dell'Unione per perseguire obiettivi di interesse generale.

65. Nel caso di specie non è stato affermato che la clausola di limitazione tariffaria discenda da un obbligo previsto da misure nazionali adottate in applicazione del diritto dell'Unione o dal diritto dell'Unione. Occorre invece esaminare se l'applicazione di tale clausola persegua un obiettivo di interesse generale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva «quadro» o possa essere giustificata in forza dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.

32 — V., a tale proposito, il documento di lavoro che accompagna la raccomandazione 2007/879/CE, SEC(2007) 1483/2, pag. 48.

33 — V. articolo 15, paragrafo 3, della direttiva «quadro».

34 — V. articolo 6 della direttiva «quadro».

35 — V. sentenza del 6 maggio 2010, Commissione/Polonia (C-545/08, punti da 47 a 57).

b) Sulle giustificazioni basate sul perseguimento di un obiettivo di interesse generale

66. L'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva «quadro» prevede che detta direttiva e le direttive particolari si applicano fatte salve le misure adottate a livello comunitario o nazionale, in conformità del diritto dell'Unione, per perseguire obiettivi di interesse generale relativi, in particolare, alle regolamentazioni dei contenuti ed alla politica audiovisiva.

67. Dal considerando 6 della direttiva «quadro» risulta che gli Stati membri possono in particolare adottare, in conformità del diritto dell'Unione, una politica audiovisiva ed una regolamentazione dei contenuti per perseguire obiettivi di interesse generale, quali la libertà di espressione, il pluralismo dei mezzi di informazione, l'imparzialità, la diversità culturale e linguistica, l'inclusione sociale, la protezione dei consumatori e la tutela dei minori.

68. Nella fattispecie, il giudice a quo, pur evocando nella motivazione della sua decisione di rinvio e nella seconda questione pregiudiziale l'idea secondo cui il Gemeente di Hilversum si è avvalso di strumenti di diritto privato per tutelare gli interessi pubblici dei suoi abitanti, non fornisce alcuna indicazione circa la natura degli interessi tutelati.

69. A tal riguardo, il Gemeente di Hilversum e il governo dei Paesi Bassi sostengono che la clausola di limitazione tariffaria, che è stata liberamente concordata dalle parti, persegue un obiettivo di tutela dei consumatori. Essa consentirebbe di garantire la fornitura di un servizio di RTV, il pacchetto analogico di base, ad una tariffa socialmente accettabile che deve restare accessibile per le famiglie a basso reddito, sicché detto servizio costituirebbe un fondamentale servizio di pubblica utilità.

70. Orbene, come si è già ricordato, l'obiettivo del NQN è precisamente assicurare agli utenti, attraverso la promozione della concorrenza, il massimo beneficio sul piano della scelta, del prezzo e della qualità dei servizi di comunicazione elettronica [36]. In particolare, spetta esclusivamente alle ANR intervenire, ove necessario, in modo pienamente imparziale e trasparente [37] e sulla base di un'analisi del mercato, nei confronti di un'impresa che disponga di un notevole potere di mercato e che, in mancanza di una concorrenza effettiva, potrebbe mantenere i prezzi ad un livello eccessivamente elevato a scapito dell'utenza finale [38].

71. Pertanto, e a prescindere dal fatto che nella fattispecie, come si è ricordato supra ai paragrafi da 11 a 13, l'OPTA ha per l'appunto adottato, sotto il controllo della Commissione, una decisione in senso contrario, la giustificazione addotta dal Gemeente di Hilversum e dal governo dei Paesi Bassi non è ammissibile in quanto tale.

72. Nondimeno, la Commissione ha menzionato nelle sue memorie la questione se si possa ritenere che l'UPC sia stata incaricata dal Gemeente di Hilversum di gestire un servizio di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE. Essa ritiene tuttavia di non disporre di elementi sufficienti per rispondere a tale questione e propone quindi di invitare il giudice del rinvio a pronunciarsi sul punto alla luce della giurisprudenza della Corte.

73. È vero che la Corte ha avuto occasione di dichiarare che l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, che consente, a determinate condizioni, di introdurre deroghe alle norme generali del Trattato, mira a contemperare l'interesse degli Stati membri ad utilizzare determinate imprese come strumento di politica economica o sociale con l'interesse dell'Unione all'osservanza delle regole di concorrenza e al

36 — V. articolo 8, paragrafo 2, lettera a), della direttiva «quadro».

37 — V. articolo 3, paragrafo 3, della direttiva «quadro».

38 — V. articolo 13, paragrafo 1, della direttiva «accesso».

mantenimento dell'unità del mercato comune [39]. Tenuto conto dell'interesse degli Stati membri così definito, ricordato all'articolo 14 TFUE, non si potrebbe vietar loro di prendere in considerazione – allorché determinano i servizi di interesse economico generale di cui incaricano talune imprese – obiettivi propri della loro politica nazionale e di tentare di conseguirli imponendo obblighi e vincoli alle dette imprese [40].

74. Va rilevato tuttavia che il giudice del rinvio non menziona affatto l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, né l'idea secondo cui la clausola di limitazione tariffaria costituisce la manifestazione dell'affidamento all'UPC, da parte del Gemeente di Hilversum, di un compito di interesse economico generale. Peraltro, né il Gemeente di Hilversum né il governo dei Paesi Bassi hanno sostenuto che la clausola di limitazione tariffaria potesse essere giustificata in forza dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE. L'UPC, dal canto suo, non si è pronunciata al riguardo. Essa ha inoltre contestato in udienza l'affermazione del Gemeente di Hilversum secondo cui la clausola di limitazione tariffaria sarebbe stata compensata da una riduzione del prezzo di vendita della rete via cavo.

75. In tali circostanze, la Corte può solo rimettere al giudice del rinvio il compito di esaminare se, alla luce della pertinente giurisprudenza, l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE debba trovare applicazione nella causa principale [41].

76. Più precisamente, esso deve accertare, anzitutto, se si possa ritenere che il Gemeente di Hilversum abbia effettivamente incaricato l'UPC della gestione di un servizio di interesse economico generale e, in caso affermativo, se l'applicazione del diritto dell'Unione osti all'adempimento della specifica missione che le è stata in tal modo affidata [42], accertamento per il quale occorre stabilire, in particolare, la natura degli obblighi derivanti dall'adempimento della missione di interesse generale considerata [43].

77. Esso deve poi assicurarsi, alla luce della pertinente giurisprudenza della Corte, che gli obblighi prescritti rispettino pienamente il principio di proporzionalità, tenendo conto di tutte le circostanze della causa principale [44].

78. Pertanto, propongo alla Corte di dichiarare che gli articoli 6, 8 e 13 della direttiva «accesso», gli articoli 3 e 6, paragrafo 2, della direttiva «autorizzazioni» e gli articoli 1, paragrafi 2 e 3, 3, 6 e 7, nonché da 14 a 16 della direttiva «quadro» devono essere interpretati nel senso che essi ostano, in linea di principio, all'applicazione di una clausola di limitazione tariffaria come quella in discussione nella causa principale, a meno che sia appurato che essa è giustificata da obiettivi di interesse generale o in forza dell'articolo 106, paragrafo 1, TFUE e risulta pienamente conforme al principio di proporzionalità, circostanza che deve essere verificata dal giudice del rinvio.

D – *Sull'incidenza dell'articolo 101 TFUE (questioni dalla quinta all'ottava)*

79. Alla luce delle risposte che si è proposto di dare alle prime questioni pregiudiziali esaminate supra, non appare necessario rispondere alle questioni dalla quinta all'ottava formulate dal giudice del rinvio, tutte relative all'interpretazione dell'articolo 101 TFUE.

39 — V., in particolare, sentenze del 19 marzo 1991, Francia/Commissione (C-202/88, Racc. pag. I-1223, punto 12); del 23 ottobre 1997, Commissione/Paesi Bassi (C-157/94, Racc. pag. I-5699, punto 39); del 21 settembre 1999, Albany (C-67/96, Racc. pag. I-5751, punto 103), e del 20 aprile 2010, Federutility e a. (C-265/08, Racc. pag. I-3377, punto 29).

40 — V. sentenze Commissione/Paesi Bassi, cit. (punto 40), e Albany, cit. (punto 104).

41 — V, in particolare, sentenza del 27 aprile 1994, Almelo (C-393/92, Racc. pag. I-1477, punto 50).

42 — V, in particolare, sentenze del 3 ottobre 1985, CBEM (311/84, Racc. pag. 3261, punto 17); del 23 aprile 1991, Höfner e Elser (C-41/90, Racc. pag. I-1979, punto 24), e del 17 luglio 1997, GT-Link (C-242/95, Racc. pag. I-4449, punto 49).

43 — V. sentenza dell'11 aprile 1989, Saeed Flugreisen e Silver Line Reisebüro (66/86, Racc. pag. 803, punti 55 e 56).

44 — V. sentenza Federutility e a., cit. (punti da 33 a 47).

80. Va comunque sottolineato che non è possibile stabilire se la situazione in discussione nella causa principale possa rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 101 TFUE, in quanto il giudice del rinvio non fornisce informazioni sui motivi che lo inducono a ritenere che il Gemeente di Hilversum debba essere considerato come un'impresa che ha stipulato un accordo [45] nell'ambito dell'esercizio di attività economiche [46] ai sensi di tale disposizione.

V – Conclusione

81. In base alle suesposte considerazioni, invito la Corte a rispondere nei termini seguenti alle questioni pregiudiziali del Gerechtshof te Amsterdam:

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, deve essere interpretata nel senso che rientra nel suo ambito di applicazione ratione materiae un servizio consistente nella fornitura di pacchetti radiotelevisivi via cavo liberamente accessibili, per i quali vengono addebitati sia i costi di trasmissione sia la remunerazione degli enti di telediffusione e i diritti corrisposti agli organismi di gestione collettiva dei diritti d'autore per la diffusione del contenuto delle opere, se detto servizio include la trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica.

2) Gli articoli 6, 8 e 13 della direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime, gli articoli 3 e 6, paragrafo 2, 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, nonché gli articoli 1, paragrafi 2 e 3, 3, 6, 7 e da 14 a 16 della direttiva 2002/21, devono essere interpretati nel senso che essi ostano, in linea di principio, all'applicazione di una clausola di limitazione tariffaria come quella in discussione nella causa principale, a meno che sia appurato che essa è giustificata da obiettivi di interesse generale o in forza dell'articolo 106, paragrafo 1, TFUE e risulta pienamente conforme al principio di proporzionalità, circostanza che deve essere verificata dal giudice del rinvio.

45 — V., segnatamente, sentenza del 18 giugno 1991, ERT (C-260/89, Racc. pag. I-2925, punto 29).

46 — V., in particolare, sentenza Höfner e Elser, cit.