CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
POIARES MADURO
presentate il 15 febbraio 2007 [1]

1. Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, il Verwaltungsgerichtshof (Austria) sottopone alla Corte di giustizia due questioni che vertono sull'interpretazione degli artt. 4 e 16 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva «quadro») [2].

I — Fatti all'origine della controversia, quadro normativo e questioni pregiudiziali

2. La Tele2 UTA Telecommunication GmbH (in prosieguo: la «ricorrente» o «Tele2») è un'impresa austriaca che fornisce reti e servizi di telecomunicazione elettronica. Il 16 luglio 2004 la detta impresa aveva chiesto che le fossero attribuiti la qualità di parte ed il diritto di accesso al fascicolo nell'ambito di una procedura amministrativa per l'analisi del mercato condotta dalla Telekom-Control-Kommission (in prosieguo: l'«autorità di regolamentazione» o la «TCK») in forza dell'art. 37 della legge sulle telecomunicazioni del 2003 (Telekommunikationsgesetz, BGBl. I, 70/2003; in prosieguo: il «TKG»).

3. A termini dell'art. 37 del TKG, dal titolo «Procedura per l'analisi del mercato»:

«1. L'autorità di regolamentazione effettua d'ufficio, in osservanza delle disposizioni delle Comunità europee, ad intervalli regolari non superiori a due anni, un'analisi dei mercati rilevanti definiti dal regolamento ai sensi dell'art. 36, n. 1. Tale procedura ha lo scopo di revocare, mantenere, modificare od imporre specifici obblighi una volta stabilito se sul mercato rilevante una o più imprese detengano un significativo potere di mercato o se, al contrario, vi sia un'effettiva concorrenza.

2. Qualora in esito a tale procedura l'autorità di regolamentazione giunga alla conclusione

1 — Lingua originale: il portoghese.
2 — GU L 108, pag. 33 (in prosieguo: la «direttiva quadro»).

che sul mercato rilevante una o più imprese detengono un significativo potere di mercato, cosicché non vi è un'effettiva concorrenza, essa deve imporre a tale o tali imprese idonei e specifici obblighi in conformità degli artt. 38-46 ovvero 47, n. 1. Eventuali obblighi già esistenti a carico delle imprese, nella misura in cui riguardano il mercato rilevante, vengono modificati o nuovamente imposti dall'autorità di regolamentazione in base ai risultati della procedura e alla luce degli obiettivi della regolamentazione.

3. Qualora in esito alla procedura l'autorità di regolamentazione rilevi che nel mercato rilevante vi è un'effettiva concorrenza e nessuna impresa dispone di un significativo potere di mercato, ha la facoltà di astenersi dall'imporre obblighi ai sensi del n. 2, fatto salvo quanto disposto dall'art. 47, n. 2; in tal caso la procedura viene chiusa informalmente, relativamente a tale mercato, mediante decisione dell'autorità di regolamentazione e la decisione viene pubblicata. Qualora su tale mercato vi siano ancora specifici obblighi a carico di imprese, essi vengono revocati mediante decisione. Nella stessa decisione deve essere fissato anche un termine adeguato, non eccedente i sei mesi, che stabilisca il momento a partire dal quale la revoca prende effetto.

4. Nel caso dei mercati transnazionali individuati mediante decisione della Commissione europea, le autorità nazionali di regolamentazione interessate effettuano congiuntamente l'analisi di mercato, tenendo nel massimo conto gli orientamenti per l'analisi del mercato e la valutazione del rilevante potere di mercato, e stabiliscono di concerto se una o più imprese detengano un significativo potere di mercato ovvero se vi sia un'effettiva concorrenza. I nn. 1, 2, 3 e 5 ricevono conseguente applicazione.

5. Nella detta procedura ha qualità di parte solo l'impresa nei cui confronti siano imposti, modificati o revocati specifici obblighi.

6. Utenti e fornitori di reti e servizi di comunicazione hanno l'obbligo di cooperare nella misura fissata dall'art. 90 nella procedura di cui agli artt. 36 e 37.

7. L'autorità di regolamentazione deve pubblicare le decisioni adottate in applicazione dei nn. 2-4 e trasmetterne una copia alla Commissione europea.

(…)».

4. Tale art. 37 del TKG sulla procedura per l'analisi del mercato ha trasposto l'art. 16 della direttiva quadro, anch'esso intitolato «Procedura per l'analisi del mercato», a termini del quale:

«1. Non appena possibile dopo l'adozione della raccomandazione o dopo ogni suo successivo aggiornamento, le autorità nazionali di regolamentazione effettuano un'analisi dei mercati rilevanti tenendo nel massimo conto gli orientamenti. Gli Stati membri provvedono affinché questa analisi sia effettuata, se del caso, in collaborazione con le autorità nazionali garanti della concorrenza.

2. Quando l'autorità nazionale di regolamentazione è tenuta, ai sensi degli articoli 16, 17, 18 o 19 della direttiva 2002/22/CE (direttiva servizio universale) o ai sensi degli articoli 7 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/19/CE, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) [3], (in prosieguo: la «direttiva accesso»), a decidere in merito all'imposizione, al mantenimento, alla modifica o alla revoca di obblighi a carico delle imprese, essa determina, in base alla propria analisi di mercato di cui al paragrafo 1 del presente articolo, se uno dei mercati rilevanti sia effettivamente concorrenziale.

3 — GU L 108, pag. 7.

3. Se conclude che tale mercato è effettivamente concorrenziale, l'autorità nazionale di regolamentazione non impone né mantiene nessuno degli obblighi di regolamentazione specifici di cui al paragrafo 2. Qualora siano già in applicazione obblighi di regolamentazione settoriali, li revoca per le imprese operanti in tale mercato rilevante. La revoca degli obblighi è comunicata alle parti interessate con un congruo preavviso.

4. Qualora accerti che un mercato rilevante non è effettivamente concorrenziale l'autorità nazionale di regolamentazione individua le imprese che dispongono di un significativo potere di mercato conformemente all'articolo 13 e impone a tali imprese gli appropriati specifici obblighi di regolamentazione di cui al paragrafo 2 del presente articolo ovvero mantiene in vigore o modifica tali obblighi laddove già esistano.

5. Nel caso dei mercati transnazionali paneuropei individuati nella decisione di cui all'articolo 15, paragrafo 3 le autorità nazionali di regolamentazione interessate effettuano congiuntamente l'analisi di mercato, tenendo nel massimo conto gli orientamenti, e si pronunciano di concerto in merito all'imposizione, al mantenimento, alla modifica o alla revoca di obblighi di regolamentazione di cui al paragrafo 2 del presente articolo.

6. Le misure di cui ai paragrafi 3, 4 e 5 sono adottate secondo la procedura di cui agli articoli 6 e 7».

5. Con decisione 6 settembre 2004, l'autorità di regolamentazione ha respinto la domanda della Tele2 in cui tale società chiedeva che le fossero attribuiti la qualità di parte nell'ambito della procedura per l'analisi del mercato, con il motivo che, ai sensi dell'art. 37, n. 5, del TKG, può avere qualità di parte solo l'impresa nei cui confronti siano stati imposti, modificati o revocati obblighi di regolamentazione specifici, ad esclusione delle altre imprese, ivi compresa, quindi, la ricorrente.

6. Avverso tale decisione la ricorrente ha presentato un ricorso dinanzi al Verwaltungsgerichtshof, adducendo che la disposizione nazionale di cui all'art. 37, n. 5, del TKG sarebbe contraria all'art. 4, n. 1, della direttiva quadro che prevede un «diritto di ricorso». A tenore di quest'ultima disposizione «[g]li Stati membri prevedono, a livello nazionale, meccanismi efficienti che permettano a qualunque utente e a qualunque impresa che fornisce reti e/o servizi di comunicazione elettronica, che siano interessati dalla decisione di una autorità nazionale di regolamentazione, di ricorrere contro detta decisione dinanzi ad un organo di ricorso, indipendente dalle parti coinvolte. Tale organo, che può essere un tribunale, è in possesso di competenze adeguate e tali da consentirgli di assolvere le sue funzioni. Gli Stati membri garantiscono che il merito del caso sia tenuto in debita considerazione e che vi sia un efficace meccanismo di ricorso. In attesa dell'esito di un eventuale ricorso, resta in vigore la decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione, a meno che l'organo di ricorso non decida altrimenti».

7. Secondo la ricorrente, la decisione presa dalla TCK nell'ambito di una procedura per l'analisi del mercato costituisce una decisione, ai sensi della direttiva quadro, che «interessa» non soltanto la singola impresa nei cui confronti siano imposti, mantenuti o modificati specifici obblighi in una procedura per l'analisi del mercato, ma anche i suoi concorrenti. In effetti, il risultato di tale analisi del mercato condiziona direttamente i diritti che un'impresa concorrente dell'impresa dominante può far valere contro quest'ultima.

8. Da parte sua, l'autorità convenuta sostiene che l'art. 4, n. 1, della direttiva quadro non fornisce indicazioni che permettano di stabilire chi sia «interessato» da una decisione particolare. La procedura di consultazione a carattere obbligatorio prevista dall'art. 6 della direttiva quadro vuole assicurare che i concorrenti di un'impresa direttamente interessata abbiano la possibilità di partecipare alla procedura di analisi del mercato. Quest'ultima disposizione, intitolata «Meccanismo di consultazione e di trasparenza» prevede, infatti, che «[s]alvo nei casi che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 7, paragrafo 6, o 20 o 21, gli Stati membri provvedono affinché le autorità

nazionali di regolamentazione, quando intendono adottare misure in applicazione della presente direttiva o delle direttive particolari che abbiano un impatto rilevante sul relativo mercato, diano alle parti interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni sul progetto di misure entro un termine ragionevole. Le autorità nazionali di regolamentazione rendono pubbliche le procedure che applicano ai fini della consultazione. Gli Stati membri garantiscono la creazione di un unico punto d'informazione attraverso il quale si possa accedere a tutte le consultazioni in corso. Il risultato della procedura di consultazione deve essere reso pubblicamente disponibile attraverso l'autorità di regolamentazione nazionale, salvo nel caso di un'informazione riservata, nel rispetto della legislazione comunitaria e nazionale sulla riservatezza nel campo commerciale».

II — Analisi

9. In tale situazione, reputando necessaria un'interpretazione degli artt. 4, n. 1, e 16, n. 3, della direttiva, il Verwaltungsgerichtshof ha deciso di sospendere il procedimento e di porre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli artt. 4 e 16 della direttiva "quadro" debbano essere interpretati nel senso che per "interessati" e "parti interessate" si devono intendere anche che le imprese attive come concorrenti sul mercato rilevante nei cui confronti non siano imposti, mantenuti o modificati specifici obblighi in una procedura per l'analisi del mercato.

2) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se l'art. 4 della direttiva "quadro" osti ad una norma nazionale ai sensi della quale in una procedura per l'analisi del mercato ha qualità di parte solo l'impresa alla quale siano imposti, modificati o revocati specifici obblighi».

10. All'origine della controversia nella causa a qua troviamo una domanda con cui la Tele2 chiede alla TCK che le venga accordata la qualità di parte o, detto in altri termini, che le venga riconosciuto il diritto di partecipare alle procedure per l'analisi del mercato condotte dall'autorità di regolamentazione. Come emerge dall'ordinanza di rinvio, l'attribuzione di siffatta qualità di parte in una procedura per l'analisi del mercato, secondo le pertinenti disposizioni del diritto amministrativo austriaco, comporta, in particolare, il diritto di accesso al fascicolo, il diritto di conoscere e di presentare osservazioni in relazione ai risultati dell'assunzione delle prove e il diritto di proporre ricorsi.

11. Ne deriva che, in base al diritto austriaco, solo chi possiede la qualità di parte in una procedura di analisi del mercato ha il diritto di proporre ricorsi. È proprio tale nesso stabilito dal diritto austriaco tra la qualità di parte ed il diritto di ricorso che permette di rivelare la pertinenza della prima questione formulata dal giudice del rinvio, nei limiti in cui si tratta di stabilire se, in forza dell'art. 4 della direttiva quadro, ad un'impresa come la ricorrente nella causa principale debba essere riconosciuto, nelle circostanze della specie, un diritto di ricorso avverso le decisioni adottate dall'autorità nazionale di regolamentazione nell'ambito di una procedura per l'analisi del mercato.

12. È sulla base di tale vincolo tra la qualità di parte e la possibilità di esperire mezzi di ricorso che la Tele2 asserisce, anzitutto, che l'art. 4 della direttiva quadro le conferisce un diritto di ricorso avverso le decisioni dell'autorità di regolamentazione adottate nell'ambito di procedure per l'analisi del mercato. La ricorrente ritiene poi che, in quanto il diritto comunitario le conferisce tale diritto di ricorso, ne deriva che le deve essere riconosciuta altresì la possibilità di partecipare in qualità di parte alla procedura amministrativa per l'analisi del mercato. Solo una conoscenza completa dello stato del procedimento precontenzioso — possibile unicamente qualora le venisse riconosciuta la qualità di parte — le consentirebbe di esercitare efficacemente il proprio diritto di ricorso.

13. Pertanto, con la prima questione pregiudiziale, il giudice a quo chiede sostanzialmente alla Corte se l'art. 4 della direttiva quadro debba essere interpretato nel senso che conferisce ad un'impresa nella situazione della ricorrente nella causa principale, un diritto di ricorso avverso una decisione dell'autorità di regolamentazione, come, nella specie, la TCK. Nell'ambito di tale questione sorge altresì il problema di stabilire se la nozione di «parti interessate» ai sensi dell'art. 16, n. 3, della direttiva quadro, contempli un'impresa quale la ricorrente nella causa principale. Con la seconda questione, il giudice del rinvio intende sapere se dall'art. 4 della direttiva quadro si possa ricavare che un'impresa come la ricorrente nella causa principale, allorché disponga di un diritto di ricorso avverso le decisioni adottate dall'autorità di regolamentazione in esito ad una procedura amministrativa di analisi del mercato possa, allo stesso modo, reclamare un diritto di partecipare al procedimento non contenzioso in qualità di parte.

A — *Sulla prima questione*

14. L'art. 4 della direttiva quadro offre tutela giurisdizionale ai soggetti che non siano i destinatari diretti di una decisione adottata da un'autorità di regolamentazione, ma i cui

interessi vengano lesi da quest'ultima? Tale è, in sostanza, la prima questione che dobbiamo esaminare.

15. Al fine di risolvere tale questione occorre, anzitutto, definire che tipo di terzo è la ricorrente nella causa principale. La formulazione della prima questione fa semplicemente riferimento alle imprese concorrenti sul mercato rilevante. Tuttavia, dall'ordinanza di rinvio risulta che la Tele2 è un'impresa concorrente dell'impresa dominante sul mercato, ma che è anche, e più esattamente, un'impresa contraente di quest'ultima, i cui rapporti giuridici possono essere sfavorevolmente influenzati da una decisione dell'autorità di regolamentazione adottata nell'ambito di una procedura per l'analisi del mercato. Dall'ordinanza di rinvio sembra quindi emergere che è l'esistenza di rapporti contrattuali con l'impresa che detiene un significativo potere di mercato, fondata su obblighi specifici imposti a quest'ultima dall'autorità di regolamentazione — e non la mera posizione concorrenziale nei confronti di tale impresa — che costituisce la situazione specifica in cui si trova la ricorrente nella specie. È nell'ambito di tale contesto più preciso che dovremo stabilire, innanzi tutto, se ad un'impresa quale la ricorrente debba essere accordato un diritto di ricorso ai sensi dell'art. 4 della direttiva quadro.

16. L'art. 4, n. 1, della direttiva quadro impone agli Stati membri di prevedere, a livello nazionale, meccanismi efficienti che permettano «a qualunque utente e a qualunque impresa che fornisce reti e/o servizi di comunicazione elettronica, che siano interessati dalla decisione di una autorità nazionale di regolamentazione, di ricorrere contro detta decisione dinanzi ad un organo di ricorso, indipendente dalle parti coinvolte». Né all'interno dell'art. 4 né in altre disposizioni della direttiva quadro viene data alcuna definizione della nozione di impresa «interessat(a) dalla decisione di un'autorità nazionale di regolamentazione».

17. Il giudice del rinvio suggerisce che un chiarimento di tale nozione di parte «interessata» ai sensi dell'art. 4, n. 1, potrebbe ricavarsi dall'art. 16, n. 3, allorché stabilisce che le «parti interessate» da una revoca degli obblighi di regolamentazione settoriale imposti ad un'impresa che anteriormente deteneva un significativo potere di mercato sono avvisate con un congruo preavviso. Non credo che il chiarimento della nozione di persone o di imprese interessate ai sensi dell'art. 4 possa essere ricavata attraverso una semplice assimilazione di tale nozione a quella di «parti interessate» di cui all'art. 16, n. 3, della direttiva medesima.

18. Se è pur vero che alcune versioni linguistiche utilizzano lo stesso termine in

entrambi gli artt. 4 e 16, n. 3 [4], in particolare «affected» e «betroffen(en)», usati, rispettivamente, nelle versioni inglese e tedesca, è altrettanto vero che altre versioni linguistiche utilizzano termini diversi [5]. Il confronto tra le diverse versioni linguistiche di questi due articoli non consente quindi di concludere che le due rispettive nozioni dovrebbero avere necessariamente lo stesso significato. Per di più, il fatto che neppure i termini usati nelle suddette due disposizioni della direttiva, come vedremo oltre, sono di univoca interpretazione, sembra che il ricorso all'art. 16, n. 3, al fine di chiarire il termine «interessate» usato nell'art. 4, n. 1, significherebbe, sotto il profilo giuridico, suggerire che un cieco conduca un altro cieco per uscire da un labirinto.

19. Certamente, un'impresa come la Tele2 deve, secondo me, essere considerata, nella specie, una «parte interessata» ai sensi dell'art. 16, n. 3, e, di conseguenza, deve avere il diritto di essere informata con un congruo preavviso della decisione di revoca di obblighi settoriali. L'impresa che dispone di significativo potere di mercato, destinataria della detta decisione, sarà evidentemente avvisata di una decisione che la riguarda direttamente e di cui è la diretta beneficiaria. Sarebbe perciò illogico pensare che il legislatore comunitario, quando ha assicurato espressamente che «la revoca degli obblighi è comunicata alle parti interessate con un congruo preavviso», abbia voluto introdurre una ridondanza così banale, limitando l'obbligo di comunicazione di una decisione di revoca degli obblighi di regolamentazione settoriali unicamente alle imprese detentrici di una posizione di potere sul mercato che beneficiano di tale decisione [6]. Tuttavia, il fatto che un'impresa come la Tele2, sia, secondo me, una parte «interessata» ai sensi dell'art. 16, n. 3, della direttiva quadro, non implica che la ricorrente nella causa principale debba essere automaticamente considerata come una parte «interessata» anche ai sensi dell'art. 4, n. 1. In realtà, il fatto che un'impresa ottenga la qualifica di parte interessata ai sensi dell'art. 4, n. 1, ha per corollario il riconoscimento del diritto di quest'ultima di presentare ricorso avverso le decisioni di un'autorità regolamentare lesive nei suoi confronti. Si tratta perciò di un effetto specifico dell'art. 4, che persegue obiettivi ben diversi da quelli cui mira l'art. 16, n. 3, che conferisce alle parti «interessate» il diritto di essere informate di una decisione dell'autorità di regolamentazione. Tale comunicazione vuole permettere alle parti «interessate» di prepararsi ad una situazione sfavorevole creata dalla decisione di revoca degli obblighi imposti all'impresa che deteneva anteriormente una posizione di potere sul mercato sul mercato, prima che tale revoca prenda effetto.

20. Ne deriva che l'elemento fondamentale per stabilire se un'impresa nella situazione

4 — Così, in particolare, le versioni inglese, tedesca, italiana, spagnola, ceca, greca e svedese.

5 — Così la versione portoghese impiega, agli artt. 4, n. 1, e 16, n. 3, rispettivamente, i termini di parti «prejudicadas» e «abrangidas». La versione francese utilizza, parimenti, i termini diversi di parte «affecté(e)» e parti «concernés». Allo stesso modo, la versione olandese impiega termini altrettanto distinti come «getroffen» e «gevolgen».

6 — Tale disposto del n. 3 si riferisce alle imprese che dispongono di un significativo potere di mercato destinatarie della decisione. Esso si indirizza poi alle parti interessate dalla revoca, riconoscendo loro il diritto di essere informate della decisione. Se tale obbligo di comunicazione dovesse riguardare soltanto le imprese che beneficiano della revoca, sarebbe stato più logico che, nella frase successiva, il legislatore avesse detto che «tali imprese» (e non già le «parti interessate») hanno il diritto di essere informate di tale decisione.

della ricorrente sia interessata ai sensi dell'art. 4, n. 1, non può consistere nella circostanza che la stessa venga considerata come una parte interessata ai sensi ed agli effetti in particolare dell'art. 16, n. 3. Data l'impossibilità di ricavare indicazioni utili dalla formulazione dell'art. 4, n. 1, sulla portata della nozione di impresa interessata, la soluzione della questione che ci occupa deve basarsi, come ricorda il governo belga nelle osservazioni scritte, sulla presa in considerazione delle finalità e degli obiettivi perseguiti dall'art. 4, nel contesto della direttiva quadro. Infatti, quando il testo di una disposizione di diritto comunitario è ambiguo, la ricerca del significato dei termini la cui interpretazione sia oggetto di controversia deve tenere conto del contesto della detta disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa considerata [7].

21. È evidente che l'art. 4, n. 1 mira ad assicurare che meccanismi efficienti di ricorso siano messi a disposizione di «*qualunque* utente» o di «*qualunque* impresa che fornisce reti e/o servizi di comunicazione elettronica, che siano interessati dalla decisione di una autorità nazionale di regolamentazione» [8]. Il testo di tale disposizione, nella versione proposta inizialmente dalla Commissione, era più laconico e limitato, poiché indicava semplicemente che «[g]li Stati membri prevedono a livello nazionale un meccanismo che permetta *agli* utenti e *alle* imprese che forniscono reti e/o servizi di comunicazione elettronica il diritto di ricorrere contro le decisioni dell'autorità nazionale di regolamentazione» [9]. Indipendentemente da tali modifiche — certamente non trascurabili — apportate al testo dell'art. 4, il dodicesimo 'considerando', a tenore del quale «chiunque dovrebbe avere il diritto di ricorrere contro una decisione delle autorità nazionali di regolamentazione che lo riguardi», non è stato modificato.

22. In primo luogo, condivido la posizione della Commissione, della Tele2 e del governo belga, secondo cui la detta disposizione costituisce un'espressione del principio di una tutela giurisdizionale effettiva. Conformemente ad una giurisprudenza costante della Corte, tale principio generale che si trova alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, impone che «i singoli devono poter beneficiare di un a tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti loro dall'ordinamento comunitario» [10]. S'impone pertanto l'obbligo di prevedere un sindacato giurisdizionale su qualsiasi decisione di un'autorità nazionale con cui viene rifiutato il beneficio di un diritto conferito dall'ordinamento comunitario [11].

7 — V., segnatamente, sentenze 19 giugno 1980, causa 803/79, Roudolff (Racc. pag. 2015, punto 7); 19 settembre 2000, causa C-287/98, Linster (Racc. pag. I-6917, punto 43), e 27 febbraio 2003, causa C-273/00, Adolf Truley I-1931, punto 35).

8 — Il corsivo è mio. V. sentenza 13 luglio 2006, causa C-438/04, Mobistar (Racc. pag. I-6675, punto 41).

9 — Si veda il testo proposto dalla Commissione con gli emendamenti del Parlamento europeo, in GU 2001 C 277, pagg. 92 e 98.

10 — V. sentenze 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (Racc. pag. I-6677, punto 39 e giurisprudenza ivi citata); 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651, punti 17-20), e 1° aprile 2004, causa C-263/02 P, Jégo-Quéré/Commissione (Racc. pag. I-3425, punto 29).

11 — V. sentenze 3 febbraio 2000, causa C-228/98, Dounias (Racc. pag. I-577, punto 64), e 25 luglio 2002, causa C-459/99, MRAX (Racc. pag. I-6591, punto 101 e giurisprudenza ivi citata).

23. Il dodicesimo 'considerando' della direttiva quadro dev'essere interpretato precisamente alla luce del suddetto principio dal quale deriva l'art. 4. Occorre dare a tale 'considerando' un significato più ampio di quello che lascia intendere la sua formulazione letterale, di guisa che qualsiasi persona i cui diritti conferiti dall'ordinamento comunitario siano pregiudicati da una decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione, e non solamente i destinatari della decisione, devono avere il diritto di proporre ricorso avverso tale decisione ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva quadro [12].

24. In secondo luogo, all'interno degli obiettivi generali e dei principi relativi all'attività delle autorità di regolamentazione enunciati all'art. 8, n. 2, della direttiva quadro, l'obiettivo imposto alle dette autorità di promuovere «la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati» [13], si distingue chiaramente [14]. Orbene, come ha giustamente sottolineato il governo danese nelle sue osservazioni, una rigida interpretazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva, nel senso che conferisce un diritto di ricorso unicamente ai destinatari della decisione, sarebbe difficilmente compatibile con tale obiettivo di promozione della concorrenza. Siffatta interpretazione avrebbe come conseguenza il fatto che soltanto gli operatori che detengono una posizione di potere sul mercato sarebbero a priori considerati parti «interessate». Gli altri operatori concorrenti, i cui diritti derivanti dagli obblighi specifici imposti, modificati o revocati, nei confronti dell'impresa potente sul mercato, verrebbero altresì colpiti da una decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione, si vedrebbero tuttavia privati, contrariamente all'impresa detentrice di una posizione di potere sul mercato, di qualsiasi diritto di ricorso contro tale decisione.

25. Sono pertanto del parere che né la lettera, né il principio generale di una tutela giurisdizionale effettiva di cui l'art. 4 costituisce un'emanazione, né gli obiettivi generali e i principi dell'attività regolamentare relativi alle autorità di regolamentazione — in special modo, l'obiettivo che riguarda la promozione di condizioni di concorrenza effettive — potrebbero giustificare un'interpretazione restrittiva della nozione di impresa «interessata» ai sensi dell'art. 4, n. 1, come auspicano i governi austriaco e sloveno, che contempli unicamente le imprese cui si indirizzano le decisioni dell'autorità di regolamentazione.

26. È precisamente in linea con tale ragionamento a favore di un'interpretazione non restrittiva dell'art. 4 della direttiva quadro, alla luce del principio di una tutela

12 — Merita segnalare, in proposito, che l'art. 4, n. 1, menziona gli utenti o le imprese *interessat*i da una decisione adottata dall'autorità di regolamentazione, e non gli utenti o le imprese *destinatari* di tale decisione.

13 — V. art. 8, n. 2, della direttiva quadro.

14 — V. anche il primo 'considerando' della direttiva quadro, che esprime chiaramente l'importanza di una «una concorrenza effettiva nel settore delle telecomunicazioni nella fase di transizione dal monopolio alla piena concorrenza».

giurisdizionale effettiva, che la Corte si è espressa con la sentenza 22 maggio 2003, resa nella causa Connect Austria [15], quando si è pronunciata sull'interpretazione di una disposizione che, a giusto titolo, può essere considerata un predecessore dell'art. 4 della direttiva quadro. Si tratta dell'art. 5 bis, n. 3, della direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/387/CEE, sull'istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante la realizzazione della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni [16], come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 6 ottobre 1997, 97/51/CE [17].

27. In tale causa, come nel caso che ci occupa, si trattava del ricorso proposto da un terzo. La Corte ha anzitutto ricordato che gli Stati membri sono tenuti a garantire, in ogni caso, la tutela effettiva «dei diritti soggettivi, scaturenti dall'ordinamento comunitario» [18] e che l'art. 5 bis, n. 3, della direttiva 90/387 obbliga «gli Stati membri a provvedere affinché vi siano opportuni meccanismi a livello nazionale mediante i quali gli interessati abbiano il diritto di ricorrere davanti ad un organo indipendente contro le decisioni dell'autorità nazionale di regolamentazione». Essa ha poi concluso nel senso che «le esigenze di un'interpretazione del diritto nazionale conforme alla direttiva 90/387 e di un'effettiva tutela dei diritti dei singoli impongono ai giudici nazionali di verificare se le norme pertinenti del loro diritto nazionale consentano di riconoscere ai singoli un diritto di ricorso contro le decisioni dell'autorità di regolamentazione nazionale che soddisfi i criteri di cui all'art. 5 bis, n. 3, della direttiva 90/387» [19]. Qualora un'applicazione conforme del diritto nazionale non sia possibile, un giudice nazionale competente a conoscere dei ricorsi contro le decisioni dell'autorità di regolamentazione nazionale, se a ciò non ostasse una disposizione del diritto nazionale diretta a escludere esplicitamente la sua competenza, ha l'obbligo di lasciare quest'ultima inapplicata [20].

28. Come la Commissione e la Tele2 hanno posto in rilievo nelle loro osservazioni, la Corte sembra avere implicitamente riconosciuto che il diritto di ricorso ai sensi dell'art. 5 bis, n. 3, della direttiva 90/387 dev'essere esteso anche a determinati terzi interessati che, al pari della Connect Austria, non erano i destinatari delle decisioni prese dalle autorità di regolamentazione, sebbene tali decisioni li riguardassero direttamente [21].

15 — Causa C-462/99, Racc. pag. I-5197. V., inoltre, già sull'interpretazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva quadro, la sentenza Mobistar, cit. supra, punti 40 e 43.

16 — GU L 192, pag. 1.

17 — GU L 295, pag. 23. L'art. 5 bis, n. 3, della direttiva 90/387, abrogato dall'art. 26 della direttiva quadro dal momento in cui quest'ultima è entrata in vigore, prevedeva, analogamente all'art. 4, n. 1, della direttiva quadro, che «[g]li Stati membri provvedono affinché vi siano opportuni meccanismi a livello nazionale mediante i quali gli interessati abbiano il diritto di ricorrere davanti ad un organo indipendente dalle parti in causa contro le decisioni dell'autorità nazionale di regolamentazione».

18 — Sentenza Connect Austria, cit. (punto 35).

19 — Ibidem, punto 42.

20 — Ibidem, punto 42.

21 — Anche se in tale sentenza la Corte non ha esplicitamente accolto la tesi dell'avvocato generale Geelhoed che, al paragrafo 48 delle sue conclusioni, aveva affermato con decisione che «[n]on potrebbe certamente essere tollerato che a terzi interessati, che vengano colpiti direttamente dalla decisione, non spetti il diritto di ricorso. Anzi, l'art. 5 bis, n. 3, persegue proprio anche la tutela degli interessi dei nuovi arrivati sul mercato, come la Connect Austria».

Tuttavia, ritengo che, quantunque si possa giustamente trarre tale conclusione dalla sentenza Connect Austria, cit., essa tuttavia non consente, da sola, di definire la questione in esame. Infatti, nella causa Connect Austria, si chiedeva alla Corte di stabilire se l'art. 5 bis, n. 3, della direttiva 90/387 dovesse essere interpretato nel senso che aveva effetto diretto, e non già se la nozione di soggetti «interessati» da una decisione ai sensi del medesimo articolo contemplasse un'impresa come la Connect Austria nelle circostanze del caso di specie. Pertanto, in tale occasione, la Corte non ha esaminato il problema specifico — che costituisce il nocciolo della presente domanda di pronuncia pregiudiziale — che riguarda la determinazione delle condizioni alle quali si possa ritenere che i diritti di un terzo interessato come la Tele2 siano stati lesi per effetto di una decisione amministrativa dell'autorità regolamentare.

29. Occorre ricordare che alla base dell'art. 4, n. 1, della direttiva quadro, giace in primo luogo l'imperativo di garantire una tutela giurisdizionale effettiva *dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto comunitario*. Come ricordano la Tele2 e la Commissione nelle loro osservazioni, si deve ammettere che taluni obblighi specifici, imposti alle imprese detentrici di un significativo potere di mercato in forza dell'art. 16, nn. 3 e 4, della direttiva quadro nonché delle disposizioni della direttiva «accesso», ivi citate, costituiscono precisamente misure di protezione, previste nell'interesse delle imprese concorrenti, e sono quindi idonee a conferire diritti a queste ultime. Tra tali misure figurano, inter alia, quelle che possono essere decise dalle autorità di regolamentazione conformemente all'art. 8 della direttiva «accesso» [22], e in particolare, l'obbligo di non discriminazione tra imprese concorrenti (art. 10 della direttiva «accesso») e l'obbligo di concedere agli operatori concorrenti l'accesso a determinate risorse di rete (art. 12 della direttiva «accesso»).

30. Per quanto riguarda, in particolare, gli obblighi relativi all'accesso alle reti di cui all'art. 12, n. 1, della direttiva «accesso», tale disposizione prevede che «[l]e autorità nazionali di regolamentazione possono imporre agli operatori di accogliere richieste ragionevoli di accesso e ad autorizzare l'uso di determinati elementi di rete e risorse correlate, in particolare, qualora l'autorità nazionale di regolamentazione reputi che il rifiuto di concedere l'accesso o termini e condizioni non ragionevoli di effetto equivalente ostacolerebbe l'emergere di una concorrenza sostenibile sul mercato al dettaglio o sarebbe contrario agli interessi dell'utente finale» [23]. Come nel caso dell'obbligo di non discriminazione sancito dall'art. 10 della direttiva quadro, tali obblighi riguardanti l'accesso a determinate risorse di rete e la loro utilizzazione mirano a far beneficiare dell'accesso

22 — Ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva «accesso», quest'ultima «stabilisce diritti ed obblighi per gli operatori e per le imprese che intendono interconnettersi e/o avere l'accesso alle loro reti o risorse correlate».

23 — Questa stessa disposizione elenca quindi una serie di obblighi specifici che possono essere imposti agli operatori. Tra tali obblighi figurano, in particolare, l'obbligo di concedere ai terzi un accesso a determinati elementi e/o risorse di rete, compreso l'accesso disaggregato alla rete locale e l'obbligo di negoziare in buona fede con le imprese che chiedono un accesso.

i concorrenti interessati. Sono pertanto i detti operatori concorrenti a costituire i diretti beneficiari dei diritti corrispondenti agli obblighi imposti dall'autorità di regolamentazione nei confronti dell'operatore che detiene un potere significativo sul mercato [24].

31. L'imposizione di obblighi come quelli previsti agli artt. 10 e 12 della direttiva «accesso», determina in tal modo il conferimento di diritti d'accesso e/o del diritto ad un trattamento non discriminatorio alle imprese concorrenti beneficiarie delle disposizioni medesime. L'imposizione di tali obblighi costringe, in effetti, l'impresa detentrice di un significativo potere di mercato a rendere accessibili alle imprese concorrenti, a condizioni ben definite e non discriminatorie, risorse e/o servizi, in vista della fornitura di servizi di comunicazione elettronica [25]. In tale contesto, per esempio, un'eventuale decisione di un'autorità di regolamentazione nazionale che revoca gli obblighi imposti all'impresa che dispone di un significativo potere di mercato, inciderebbe sui diritti conferiti dal diritto comunitario agli operatori concorrenti che, come la Tele2, sono contraenti di tale impresa.

32. Infatti, come risulta dall'ordinanza di rinvio e dalle osservazioni scritte depositate dalla ricorrente, sebbene la Tele2 possieda alcuni diritti stabiliti su base contrattuale con l'impresa che deteneva anteriormente un potere significativo sul mercato, tali diritti si fondano sugli obblighi specifici imposti dall'autorità di regolamentazione alla detta impresa, in applicazione dell'art. 16, n. 4, della direttiva quadro, e delle disposizioni della direttiva «accesso» ivi citate. Emerge chiaramente che la Tele2 è una contraente dell'impresa che deteneva anteriormente un significativo potere di mercato, dal momento che l'autorità di regolamentazione ha imposto a quest'ultima alcuni obblighi che l'hanno costretta ad accordarsi con la Tele2 nel rispetto di determinati termini. I diritti di accesso della Tele2 sono pertanto conferiti a quest'ultima dal diritto comunitario, nei limiti in cui scaturiscono da obblighi specifici imposti all'impresa dominante in forza del diritto medesimo.

33. Ne deriva che le decisioni dell'autorità di regolamentazione adottate sulla base dell'art. 16, n. 3, della direttiva quadro, che modificano o revocano gli obblighi d'accesso precedentemente imposti all'impresa che deteneva un significativo potere di mercato, sono tali da incidere sui diritti corrispondenti conferiti dal diritto comunitario. Quando un'impresa concorrente ha rapporti contrattuali con un'impresa che detiene un significativo potere di mercato, che si fondano su obblighi specifici imposti a quest'ultima dall'autorità di regolamentazione, la prima deve poter fruire di un diritto di ricorso, ai sensi dell'art. 4 della direttiva quadro, avverso le decisioni dell'autorità di regolamentazione

24 — V., in tal senso, il sesto 'considerando' della direttiva «accesso» , a termini del quale «[i]n un mercato caratterizzato dal persistere di grandi differenze nel potere negoziale delle imprese e dal fatto che alcune di esse offrono i propri servizi avvalendosi dell'infrastruttura messa a disposizione da altre imprese, è opportuno stabilire un quadro di regole che garantisca il corretto funzionamento del mercato stesso. Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero poter garantire che, in caso di fallimento del negoziato commerciale, gli utenti finali possano comunque disporre di un adeguato livello di accesso e di un'interconnessione (...)».

25 — V. la definizione di «accesso» contenuta nell'art. 2, lett. a), della direttiva «accesso».

che possano modificare o revocare i detti obblighi [26].

34. All'udienza è stata discussa la questione se anche agli operatori concorrenti che non abbiano rapporti contrattuali con un'impresa che deteneva anteriormente un significativo potere di mercato, debba essere riconosciuto un diritto di ricorso ai sensi dell'art. 4, della direttiva quadro. L'analisi di tale problema può rivelarsi utile per il giudice del rinvio.

35. Al pari della Tele2, la Commissione e il governo danese hanno sostenuto, in udienza, che anche le imprese le quali, pur non avendo ancora intrapreso rapporti contrattuali con un'impresa che detiene un significativo potere di mercato, abbiano manifestato l'intenzione concreta di intraprendere tale rapporto per ottenere l'accesso alla rete di tale impresa, devono poter disporre di un diritto di ricorso ai sensi dell'art. 4 della direttiva quadro. Infatti, nel caso in cui un'impresa concorrente si trovasse di fronte ad una decisione dell'autorità regolamentare riguardante l'imposizione, la modifica o la revoca di obblighi specifici nei confronti dell'impresa detentrice di un significativo potere di mercato, che non permette di stabilire i rapporti contrattuali desiderati dalla concorrente, quest'ultima dovrà parimenti poter beneficiare dei diritti garantiti dall'ordinamento comunitario. Sarebbe quindi importante ammettere che un'impresa concorrente, in tali circostanze, possa esercitare un diritto di ricorso avverso le decisioni dell'autorità di regolamentazione che violano il diritto comunitario delle telecomunicazioni.

36. Più in generale, ritengo che la salvaguardia degli obiettivi perseguiti dal quadro normativo comunitario in materia di telecomunicazioni, in particolare la promozione della concorrenza che, ai sensi dell'art. 8, n. 2, della direttiva quadro, deve espressamente orientare l'intervento delle autorità nazionali di regolamentazione, giustifichi il fatto che la tutela giurisdizionale non venga limitata ai soli operatori concorrenti che siano contraenti di un'impresa detentrice di un potere significativo sul mercato rilevante.

37. Penso in particolare ad imprese che non abbiano costituito rapporti contrattuali con l'impresa detentrice di un potere significativo di mercato ma che siano le beneficiarie dirette di norme comunitarie destinate a promuovere la concorrenza nel settore delle telecomunicazioni, i cui interessi vengano lesi da una decisione di un'autorità di regolamentazione adottata nell'ambito di una proce-

26 — V., per analogia, la sentenza 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki e a. (Racc. pag. 207), relativa ad un ricorso di annullamento proposto da soggetti terzi interessati da una decisione della Commissione che autorizzava uno Stato membro (nel caso di specie, la Repubblica francese) ad istituire un regime che limitava le importazioni di fili di cotone provenienti dalla Grecia. La Corte ha considerato (punto 19) che «il fatto di aver stipulato, prima dell'adozione della decisione litigiosa, contratti il cui adempimento era previsto per i mesi nei quali si è poi applicata detta decisione costituisce una situazione di fatto che le contraddistingue rispetto a qualunque altra persona toccata da detta decisione, in quanto l'adempimento dei loro contratti è stato impedito, in tutto o in parte, dall'adozione di detta decisione». V., inoltre, il punto 31 della medesima sentenza.

dura per l'analisi del mercato. Anche a tali imprese che non hanno costituito rapporti contrattuali con l'impresa detentrice di un significativo potere di mercato dovrebbe venire concesso un diritto di ricorso ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva quadro.

38. Il riconoscimento di un diritto di ricorso agli operatori i cui rapporti giuridici preesistenti siano stati lesi può bastare in taluni casi ad assicurare l'effettivo conseguimento degli obiettivi perseguiti dalle disposizioni di diritto comunitario di cui trattasi. Ciò deriva dall'esistenza di una simmetria che vede, da un lato, la tutela dei diritti che scaturiscono da tali rapporti giuridici attraverso i relativi diritti di ricorso accordati ai contraenti interessati da una decisione, e dall'altro, la protezione dei valori sociali contemplati dalla norma di diritto comunitario in base alla quale sono stati stabiliti tali rapporti. È tuttavia possibile che tale simmetria presenti imperfezioni, in particolare, nei limiti in cui i valori che la norma mira a tutelare abbiano come beneficiari un gruppo di persone più numeroso rispetto alla cerchia dei contraenti. In tale ipotesi, la tutela dei beneficiari e dei valori promossi dalla norma di cui trattasi non potrà essere assicurata qualora soltanto i soggetti che detengono rapporti giuridici preesistenti possano esercitare un diritto di ricorso.

39. Orbene, è precisamente un'asimmetria di questo tipo che si verifica quando si tratta di applicare le norme comunitarie miranti ad assicurare una concorrenza effettiva nel settore delle telecomunicazioni attraverso l'imposizione, la modifica o la revoca di obblighi relativi alla concessione dell'accesso ad elementi specifici di rete e alle risorse associate di un'impresa che dispone di un significativo potere di mercato. In effetti, si può ragionevolmente supporre che né un'impresa del genere, né le concorrenti che beneficiano già di un accesso accordato su base contrattuale, abbiano interesse a proporre un ricorso contro eventuali decisioni adottate da un'autorità di regolamentazione a discapito di altre imprese, nuove arrivate sul mercato, che potrebbero avere l'intenzione di stabilire nuovi rapporti con l'impresa detentrice di un significativo potere di mercato. Il riconoscimento di un diritto di ricorso di tali imprese non ancora contraenti è essenziale al fine di assicurare una protezione reale degli obiettivi di concorrenza perseguiti da tali norme comunitarie, destinate a favorire l'ingresso e l'integrazione dei nuovi arrivati sul mercato.

40. L'art. 4, n. 1, della direttiva quadro deve quindi essere interpretato nel senso che si considerano imprese interessate da una decisione adottata da un'autorità nazionale di regolamentazione nell'ambito di una procedura per l'analisi del mercato, e pertanto titolari di un diritto di ricorso contro tale decisione, tanto le imprese concorrenti che vantano diritti contrattuali nei confronti di un'impresa che detiene un potere significativo sul mercato rilevante, i cui diritti vengano lesi da una decisione dell'autorità di regolamentazione che revoca o modifica obblighi specifici, quanto le imprese che

potrebbero volere stabilire rapporti contrattuali con un'impresa detentrice di un significativo potere di mercato, e che vengano sfavorite da una decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione, in qualità di beneficiarie dirette di norme comunitarie volte ad assicurare una concorrenza effettiva nel settore delle telecomunicazioni.

B — *Sulla seconda questione*

41. Qualora la prima questione, come suggerisco, dovesse ricevere una risposta affermativa, occorrerà stabilire se ad un'impresa come la ricorrente nella causa principale possa derivare un diritto ad ottenere l'attribuzione della qualità di parte nell'ambito di una procedura amministrativa per l'analisi del mercato, dal fatto che dispone di un diritto di ricorso in forza dell'art. 4, n. 1, della direttiva quadro.

42. All'origine della seconda questione, c'è un ragionamento, si potrebbe dire, inconsueto. Normalmente, un soggetto deve essere legittimato a proporre un ricorso come corollario del fatto che dispone di un diritto [27]. Orbene, secondo la ricorrente, a contrariis, si dovrebbe parimenti far discendere un diritto di partecipare ad un procedimento amministrativo non contenzioso dal fatto che l'ordinamento comunitario le conferisce un diritto di ricorso contro le decisioni adottate nell'ambito di tale procedimento. Pertanto la Tele 2 sostiene, da una parte, che, se è vero che l'art. 4 della direttiva quadro le conferisce, alla luce del principio di una tutela giurisdizionale effettiva, un diritto di ricorso avverso una decisione dell'autorità di regolamentazione che mantiene, modifica o revoca obblighi specifici imposti ad un'impresa detentrice di un potere significativo di mercato, ciò implica che tale diritto di ricorso debba essere effettivo. Orbene, se le venisse negata la possibilità di accedere al fascicolo, di partecipare all'assunzione delle prove e di presentare osservazioni nell'ambito della procedura di analisi del mercato, sarebbe impossibile preparare un ricorso efficace contro decisioni dell'autorità di regolamentazione, adottate nell'ambito di tale procedura. D'altra parte, tale diritto di partecipare alla procedura di analisi del mercato s'imporrebbe anche in forza del diritto ad un giusto processo.

43. Al fine di risolvere la seconda questione posta dal Verwaltungsgerichtshof, occorre anzitutto ricordare che la direttiva quadro non contiene alcuna disposizione che indichi espressamente le parti di una procedura amministrativa non contenziosa ai sensi dell'art. 16. La formulazione di tale disposizione non dà alcuna indicazione circa un diritto della Tele 2 di partecipare, in qualità di parte, al procedimento precontenzioso di analisi del mercato. In effetti, l'art. 16, n. 3, terza frase si limita ad affermare che la revoca degli obblighi specifici è comunicata alle

27 — V. supra, paragrafo 22 e giurisprudenza ivi citata.

«parti interessate» con un congruo preavviso. Vero è che l'art. 6 della direttiva quadro, cui fa rinvio l'art. 16, n. 6, conferisce alle «parti interessate» la possibilità di presentare le proprie osservazioni sul progetto di misure che le autorità di regolamentazione intendono prendere e che la Tele2 può, senza dubbio, essere considerata una parte interessata ai sensi di tale disposizione. Tuttavia, siffatto diritto di presentare osservazioni nell'ambito della procedura di consultazione non può essere confuso con l'attribuzione della qualità di parte nella procedura di analisi del mercato, reclamata dalla Tele2, che comporta diritti di più ampia portata, come quello di prendere visione del fascicolo relativo alla procedura di analisi del mercato e di presentare osservazioni sui mezzi di prova.

44. In mancanza di una disciplina comunitaria sull'organizzazione e le modalità di svolgimento della procedura di analisi del mercato ai sensi dell'art. 16 della direttiva quadro, spetta indubbiamente all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro disciplinare tale materia [28]. È perciò compito dell'ordinamento austriaco precisare se un'impresa, quale la ricorrente nella causa principale, possieda la qualità di parte nel detto procedimento amministrativo non contenzioso. In caso di risposta affermativa, spetterà altresì a tale ordinamento stabilire se alla ricorrente possano essere riconosciuti diritti procedurali nell'ambito del detto procedimento al di là di quelli espressamente previsti dall'art. 16 compresi, naturalmente, i diritti inerenti alla procedura di consultazione previsti specialmente dall'art. 6. Il diritto comunitario non impone a priori che il diritto processuale nazionale ammetta tutti gli operatori concorrenti di un'impresa detentrice di un significativo potere di mercato a partecipare ad una procedura di analisi del mercato di cui all'art. 16 della direttiva quadro. Il legislatore nazionale può legittimamente considerare inopportuno appesantire la procedura precontenziosa con la partecipazione di un numero di soggetti che potrebbe rivelarsi troppo elevato [29].

45. Occorre tuttavia sottolineare che, come la Corte ha affermato nel contesto affine della disciplina delle modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti derivanti ai singoli dalle norme di diritto comunitario, benché spetti all'ordinamento nazionale disciplinare tale materia, esso tuttavia è tenuto a rispettare le esigenze che derivano dai principi generali del diritto comunitario. In particolare, le dette modalità, da un lato, non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e dall'altro, non possono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti

28 — V. ad esempio, in tal senso, sentenza 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck (Racc. pag. I-4599, punto 12 e giurisprudenza ivi citata).

29 — V. il ventiduesimo 'considerando' della direttiva quadro, che sottolinea l'importanza di «procedure (...) tempestive».

conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) [30].

46. Orbene, è precisamente il principio di effettività ad essere invocato dalla ricorrente nella specie per rivendicare un diritto di partecipare alla procedura non contenziosa di analisi del mercato. Di fatto, non è escluso che il rifiuto di riconoscere alla Tele2 la qualità di parte, ai sensi dell'art. 37, n. 5, del TKG, nella procedura di analisi del mercato possa limitare considerevolmente il diritto conferito alla ricorrente dall'ordinamento comunitario di presentare un ricorso contro le decisioni dell'autorità di regolamentazione adottate nell'ambito di tale procedura.

47. In effetti, ci si potrebbe chiedere se una disposizione concreta quale l'art. 37, n. 5, del TKG, che, nella specie, non riconosce alla Tele2 lo status di parte all'interno di una procedura per l'analisi del mercato, non sia tale da rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di ricorso contro le decisioni adottate nell'ambito di una procedura non contenziosa [31]. Per poter valutare il diritto processuale austriaco in tale prospettiva, si devono prendere in considerazione svariati elementi già segnalati dalla giurisprudenza della Corte [32]. Occorre perciò tenere conto, in particolare, del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso, dinanzi alle diverse istanze nazionali.

48. Benché spetti naturalmente al giudice del rinvio, in tali circostanze, stabilire se il fatto che un'impresa non possieda, secondo il diritto austriaco, lo status di parte in una procedura di analisi del mercato, abbia l'effetto di ridurre il diritto di ricorso della medesima ad una pura formalità, non sembra, a priori, che il diritto rivendicato dalla ricorrente di prendere parte alla procedura di analisi del mercato risulti un elemento indispensabile affinché essa disponga di un diritto di ricorso effettivo contro le decisioni dell'autorità di regolamentazione.

49. Esistono infatti svariati mezzi attraverso i quali il diritto processuale nazionale può garantire l'effettività del diritto di ricorso avverso una decisione adottata nell'ambito di una procedura d'analisi del mercato. Anzitutto mi viene in mente, a titolo di esempio, che, sempreché la decisione adottata dall'autorità di regolamentazione venga adeguatamente motivata, sarà possibile assicurare

30 — Sentenze 15 settembre 1998, causa C-231/96, Edis (Racc. pag. I-4951, punti 19 e 34); 1° dicembre 1998, causa C-326/96, Levez (Racc. pag. I-7835, punto 18 e giurisprudenza cit.); v., inoltre, sentenze Peterbroeck, cit. (punto 12 e giurisprudenza ivi citata); 20 settembre 2001, causa C-453/99, Courage e Crehan (Racc. pag. I-6297, punto 29); 24 settembre 2002, causa C-255/00, Grundig Italiana (Racc. pag I-8003, punto 33); 10 aprile 2003, causa C-276/01, Steffensen (Racc. pag. I-3735, punto 60); 4 dicembre 2003, causa C-63/01, Evans (Racc. pag. I-14447, punto 45), e 17 giugno 2004, causa C-30/02, Recheio — Cash & Carry, (Racc. pag. I-6051, punto 17). V., da ultimo, sentenza 5 ottobre 2006, cause riunite C-290/05 e C-333/05, Nádasdi e Németh (Racc. pag. I-10115, punto 69).

31 — V., per un'analisi parallela sulle modalità di prova applicabili, sentenze Dounias, cit. (punto 69), 9 febbraio 1999, causa C-343/96, Dilexport (Racc. pag. I-579, punto 48). V., inoltre, le conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl, nella causa Mobistar, cit. (paragrafo 85).

32 — V. sentenze Steffensen (punto 66) e Peterbroeck (punto 14), entrambe citate; 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93, Van Schijndel et Van Veen (Racc. pag. I-4705, punto 19); Levez, punto 44, e Evans, punto 46, entrambe citate.

che un'impresa come la Tele2 disponga di elementi e di informazioni indispensabili affinché l'esercizio del suo diritto di ricorso non divenga praticamente impossibile o eccessivamente difficile. Tale nesso tra l'obbligo di motivazione e il principio di una tutela giurisdizionale effettiva è stato stabilito nella sentenza Heylens e a. [33]. Dopo la pronuncia della sentenza Johnston, già ricordata in precedenza, nella sentenza Heylens la Corte ha affermato che l'esistenza di un rimedio di natura giurisdizionale contro qualsiasi decisione di un'autorità nazionale con cui viene rifiutato il beneficio di questo diritto è essenziale per assicurare al singolo la tutela effettiva del suo diritto [34]. Da tale principio della tutela giurisdizionale effettiva, la Corte ha dedotto un obbligo dell'autorità nazionale competente di far conoscere alla persona interessata i motivi sui i quali si è basato il suo rifiuto, vuoi nella decisione stessa, vuoi in un comunicazione effettuata su richiesta dell'interessato medesimo [35].

50. Per concludere, vorrei esaminare il secondo argomento sollevato dalla ricorrente, secondo cui il diritto di partecipare alla procedura di analisi del mercato deriverebbe dall'esigenza di rispettare il diritto fondamentale ad un giusto processo e dal principio di parità delle armi [36]. Ritengo che tale argomento non possa essere accolto, in quanto muove dalla premessa che la procedura per l'analisi del mercato ha la natura di un procedimento in contraddittorio tra l'impresa detentrice di un potere significativo sul mercato e un'impresa concorrente come la ricorrente. Orbene, è evidente che questo non è il caso delle procedure amministrative di analisi del mercato, nel cui ambito vengono adottate decisioni riguardanti l'imposizione, la modifica o la revoca di obblighi specifici nei confronti di imprese che detengono un significativo potere di mercato.

51. Credo quindi che l'art. 4 della direttiva quadro, letto alla luce del principio di una tutela giurisidizionale effettiva, del quale costituisce un'espressione, debba essere interpretato nel senso che impone ad uno Stato membro di prevedere che le modalità di procedura nazionali regolanti l'adozione di decisioni nell'ambito di procedure per l'analisi del mercato siano tali da non rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'accesso ai mezzi di ricorso avverso tali decisioni adottate dall'autorità nazionale di regolamentazione. È compito del giudice del rinvio stabilire se, tenuto conto dell'insieme delle norme processuali dell'ordinamento austriaco, una disposizione come quella di cui all'art. 37, n. 5, del TKG, secondo la quale un'impresa come la ricorrente nella controversia a qua, si veda negato il diritto di partecipare ad una procedura di analisi del mercato in qualità di parte, sia tale da rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di ricorso conferito a tale impresa dall'art. 4 della direttiva quadro.

33 — Sentenza 15 ottobre 1987, causa 222/86 (Racc. pag. 4097).

34 — Sentenza Heylens, cit., punto 14.

35 — Ibidem, punto 15.

36 — Al riguardo, la Tele2 invoca, in particolare, le sentenze Steffensen, cit.; 11 gennaio 2000, cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e van der Wal/Commissione (Racc. pag. I-1), e sentenza del Tribunale 19 febbraio 1998, causa T-42/96, Eyckeler e Malt/Commissione (Racc. pag. II-401, punti 76-78).

III — Conclusione

52. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di giustizia di risolvere nei seguenti termini le questioni pregiudiziali poste dal Verwaltungsgerichtshof:

«1) L'art. 4, n. 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), dev'essere interpretato nel senso che si considerano imprese interessate da una decisione adottata da un'autorità nazionale di regolamentazione nell'ambito di una procedura per l'analisi del mercato, e pertanto titolari di un diritto di ricorso contro tale decisione, sia le imprese concorrenti che vantano diritti contrattuali nei confronti di un'impresa che detiene un potere significativo sul mercato, i cui diritti vengano lesi da una decisione dell'autorità di regolamentazione che revoca o modifica obblighi specifici, sia le imprese che potrebbero avere l'intenzione di stabilire rapporti contrattuali con un'impresa detentrice di un potere significativo di mercato e che vengano sfavorite da una decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione, in quanto beneficiarie dirette di norme comunitarie volte ad assicurare una concorrenza effettiva nel settore delle telecomunicazioni.

2) L'art. 4 della direttiva quadro, letto alla luce del principio di una tutela giurisdizionale effettiva, del quale costituisce un'espressione, dev'essere interpretato nel senso che impone ad uno Stato membro di prevedere che le norme nazionali di procedura che regolano l'adozione di decisioni nell'ambito di procedure

per l'analisi del mercato siano tali da non rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'accesso ai mezzi di ricorso avverso tali decisioni adottate dall'autorità nazionale di regolamentazione. È compito del giudice del rinvio stabilire se, tenuto conto dell'insieme del diritto processuale austriaco, una disposizione come quella di cui all'art. 37, n. 5, della legge sulle telecomunicazioni (Telekommunikationsgesetz), secondo la quale un'impresa come la ricorrente nella controversia a qua, si vede negato il diritto di partecipare ad una procedura di analisi del mercato in qualità di parte, sia tale da rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di ricorso conferito a tale impresa dall'art. 4 della direttiva quadro».