SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

6 ottobre 2010 *

Nel procedimento C-389/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Grondwettelijk Hof (Belgio) con decisione 1º settembre 2008, pervenuta in cancelleria l'8 settembre 2008, nella causa

Base NV e altri

contro

Ministerraad,

con l'intervento di:

Belgacom NV,

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. J.-C. Bonichot (relatore), presidente di sezione, dalla sig.ra C. Toader, dai sigg. K. Schiemann, P. Kūris e L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig. P. Cruz Villalón
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 marzo 2010,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Base NV e altri, dagli avv.ti D. Arts e T. De Cordier, advocaten;

— per la Belgacom NV, dagli avv.ti F. Vandendriessche e H. Viaene, advocaten;

— per il governo belga, dalla sig.ra M. Jacobs, in qualità di agente, assistita dall'avv. S. Depré, advocaat;

— per la Commissione europea, dai sigg. H. van Vliet e A. Nijenhuis, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 giugno 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) (GU L 108, pag. 51).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito dell'esame di un ricorso di annullamento proposto dalla Base NV e altri (in prosieguo: la «Base e a.»), concernente gli artt. 173, 3° e 4°, 200, 202 e 203 della legge 25 aprile 2007 recante disposizioni diverse (IV) (*Moniteur belge* dell'8 maggio 2007, pag. 25103; in prosieguo: la «legge 25 aprile 2007»), che modifica la legge 13 giugno 2005 sulla comunicazione elettronica (*Moniteur belge* del 20 giugno 2005, pag. 28070; in prosieguo: la «legge 13 giugno 2005»), la quale stabilisce segnatamente le condizioni a cui viene determinato l'indennizzo degli oneri cosiddetti «eccessivi» sopportati a causa degli obblighi di servizio universale da parte degli operatori che offrono un servizio telefonico pubblico.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

La direttiva quadro

3 Ai sensi dell'undicesimo «considerando» 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) (GU L 108, pag. 33; in prosieguo: la «direttiva quadro»):

«In conformità al principio della separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione in modo da assicurare l'imparzialità delle loro decisioni. Il requisito dell'indipendenza lascia impregiudicata l'autonomia istituzionale e gli obblighi costituzionali degli Stati membri, come pure il principio della neutralità rispetto alla normativa sul regime di proprietà esistente negli Stati membri sancito nell'articolo 295 [CE]. Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere dotate di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati».

4 L'art. 2, lett. g), della direttiva quadro definisce l'autorità nazionale di regolamentazione come «l'organismo o gli organismi incaricati da uno Stato membro di svolgere le funzioni di regolamentazione fissate dalla presente direttiva e dalle direttive particolari».

5 Ai termini dell'art. 3 della direttiva quadro, intitolato «Autorità nazionali di regolamentazione »:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché le singole funzioni attribuite alle autorità nazionali di regolamentazione dalla presente direttiva e dalle direttive particolari vengano esercitate da un organismo competente.

2. Gli Stati membri garantiscono l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione provvedendo affinché esse siano giuridicamente distinte e funzionalmente autonome da tutti gli organismi che forniscono reti, apparecchiature o servizi di comunicazione elettronica. Gli Stati membri che mantengono la proprietà o il controllo di imprese che forniscono reti e/o servizi di comunicazione elettronica provvedono alla piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo.

3. Gli Stati membri provvedono affinché le rispettive autorità nazionali di regolamentazione esercitino i loro poteri in modo imparziale e trasparente.

(…)».

6 Ai termini dell'art. 4, n. 1, della direttiva quadro:

«Gli 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».

La direttiva 2002/22

7 Il quarto «considerando» della direttiva 2002/22 enuncia che «il fatto di assicurare un servizio universale (ossia la fornitura di un insieme minimo definito di servizi a tutti gli utenti finali a prezzo abbordabile) può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza».

8 Ai termini dell'art. 3 della direttiva 2002/22, intitolato «Disponibilità del servizio universale»:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché nel loro territorio i servizi elencati nel presente capo siano messi a disposizione di tutti gli utenti finali al livello qualitativo stabilito, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile.

2. Gli Stati membri determinano il metodo più efficace e adeguato per garantire l'attuazione del servizio universale, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. Gli Stati membri mirano a limitare le distorsioni del mercato, in particolare la fornitura di servizi a prezzi o ad altre condizioni che divergano dalle normali condizioni commerciali, tutelando nel contempo l'interesse pubblico».

9 L'art. 8 della direttiva 2002/22, intitolato «Designazione delle imprese», dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri possono designare una o più imprese perché garantiscano la fornitura del servizio universale (…)

2. Nel designare le imprese titolari di obblighi di servizio universale in tutto il territorio nazionale o in parte di esso, gli Stati membri applicano un sistema di designazione efficace, obiettivo, trasparente e non discriminatorio in cui nessuna impresa è esclusa a priori. Tale sistema di designazione garantisce che il servizio universale sia fornito secondo criteri di economicità e consenta di determinare il costo netto dell'obbligo di servizio universale conformemente all'articolo 12».

10 L'art. 9 della direttiva 2002/22, intitolato «Accessibilità delle tariffe», prevede quanto segue:

«1. Le autorità nazionali di regolamentazione sorvegliano l'evoluzione e il livello delle tariffe al dettaglio dei servizi che, in base agli articoli 4, 5, 6 e 7, sono soggetti agli obblighi di servizio universale e forniti dalle imprese designate, con particolare riguardo ai prezzi al consumo e al reddito dei consumatori dello Stato membro in questione.

2. Gli Stati membri, tenendo conto delle circostanze nazionali, possono prescrivere che le imprese designate propongano ai consumatori opzioni o formule tariffarie diverse da quelle proposte in normali condizioni commerciali, in particolare per garantire che i consumatori a basso reddito o con esigenze sociali particolari non siano esclusi dall'accesso e dall'uso dei servizi telefonici accessibili al pubblico.

(…)».

11 L'art. 12 della direttiva 2002/22, intitolato «Calcolo del costo degli obblighi di servizio universale», enuncia al suo n. 1:

«Allorché le autorità nazionali di regolamentazione ritengono che la fornitura del servizio universale di cui agli articoli da 3 a 10 possa comportare un onere eccessivo per le imprese designate a fornire tale servizio, esse calcolano i costi netti di tale fornitura.

A tal fine, le autorità nazionali di regolamentazione possono:

a) procedere al calcolo del costo netto dell'obbligo di servizio universale, tenendo conto degli eventuali vantaggi commerciali derivanti all'impresa designata per la fornitura del servizio universale, in base alle modalità stabilite nell'allegato IV, parte A, oppure,

b) utilizzare i costi netti della fornitura del servizio universale individuati in base a un meccanismo di determinazione conforme all'articolo 8, paragrafo 2».

12 Ai termini dell'art. 13 della direttiva 2002/22, intitolato «Finanziamento degli obblighi di servizio universale»:

«1. Qualora, sulla base del calcolo del costo netto di cui all'articolo 12, le autorità nazionali di regolamentazione riscontrino che l'impresa stessa è soggetta ad un onere eccessivo, gli Stati membri decidono, previa richiesta di un'impresa designata:

a) di introdurre un dispositivo inteso a indennizzare l'impresa per i costi netti così calcolati attingendo a fondi pubblici in condizioni di trasparenza, e/o

b) di ripartire il costo netto degli obblighi di servizio universale tra i fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica

(...)».

13 L'allegato IV, parte A, della direttiva 2002/22 descrive nei termini seguenti le modalità secondo cui il costo netto degli obblighi di servizio universale deve essere calcolato:

«(…).

Le autorità nazionali di regolamentazione considerano tutti i mezzi adeguati per incentivare le imprese (designate o non) ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi. Ai fini del calcolo, il costo netto degli obblighi di servizio universale consiste nella differenza tra il costo netto delle operazioni di un'impresa designata quando è soggetta ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi. Il dispositivo si applica sia nei casi in cui la rete di uno Stato membro è pienamente sviluppata sia nei casi in cui tale rete è ancora in fase di sviluppo o di espansione. Particolare attenzione va riservata alla corretta valutazione dei costi che le imprese designate avrebbero scelto di evitare se non fossero state soggette a tali obblighi. Il calcolo del costo netto deve tener conto

anche dei vantaggi, compresi quelli intangibili, che gli obblighi di servizio universale comportano per l'operatore di tale servizio.

(…)».

La normativa nazionale

14 L'art. 74 della legge 13 giugno 2005, come modificata dalla legge 25 aprile 2007, è così redatto:

«La componente sociale del servizio universale consiste nella fornitura, da parte di ciascun operatore che offre un servizio telefonico pubblico ai consumatori, di condizioni tariffarie particolari a determinate categorie di beneficiari.

Le categorie di beneficiari e le condizioni tariffarie di cui al primo comma nonché le procedure per ottenere dette condizioni tariffarie sono definite in allegato.

L'Istituto [belga dei servizi postali e delle telecomunicazioni (in prosieguo: l'"Istituto")] ogni anno sottopone al Ministro una relazione sulle quote relative degli operatori all'interno del numero totale degli abbonati rispetto alle loro quote di mercato in base al fatturato nel mercato della telefonia pubblica.

È istituito un fondo per il servizio universale in materia di tariffe sociali con il compito di indennizzare gli operatori di tariffe sociali che ne hanno fatto domanda all'Istituto. Tale fondo è dotato di personalità giuridica ed è gestito dall'Istituto.

Il Re, con decreto deliberato in Consiglio dei Ministri, previo parere dell'Istituto, determina le modalità di funzionamento di tale meccanismo.

Qualora il numero di riduzioni tariffarie accordate dall'operatore sia inferiore al numero di riduzioni tariffarie corrispondente alla sua quota del fatturato complessivo del mercato della telefonia pubblica, detto operatore deve compensare tale differenza.

Qualora il numero di riduzioni tariffarie accordate dall'operatore sia superiore al numero di riduzioni tariffarie corrispondente alla sua quota del fatturato complessivo del mercato della telefonia pubblica, detto operatore riceverà un indennizzo pari a tale differenza.

Le compensazioni di cui ai precedenti commi sono immediatamente dovute. La compensazione operata tramite il fondo diverrà effettiva nel momento in cui quest'ultimo risulterà operativo o al più tardi nel corso dell'anno successivo all'entrata in vigore del presente articolo.

L'Istituto calcola, secondo le modalità stabilite nell'allegato, il costo netto delle tariffe sociali per ogni operatore che ne abbia presentato domanda all'Istituto.

L'Istituto può stabilire i metodi di calcolo dei costi e delle compensazioni entro i limiti stabiliti dalla presente legge e dal suo allegato».

15 L'art. 45 bis dell'allegato della legge 13 giugno 2005, inserito dall'art. 200 della legge 25 aprile 2007, definisce le modalità per il calcolo del costo netto delle tariffe sociali. Detto art. 45 bis dispone quanto segue:

«I costi netti delle tariffe sociali del servizio universale corrispondono alla differenza tra le entrate che il fornitore delle tariffe sociali percepirebbe in normali condizioni commerciali e quelle che egli percepisce per effetto delle riduzioni previste nella presente legge a favore del beneficiario della tariffa sociale.

Nel corso dei primi cinque anni dall'entrata in vigore della legge, la compensazione dell'operatore storico delle tariffe sociali, ove dovuta, deve essere ridotta di una percentuale stabilita dall'Istituto.

La percentuale di cui al comma precedente è stabilita in base all'utile indiretto. L'Istituto si baserà su calcoli precedentemente effettuati stabilendo i costi netti dell'operatore storico delle tariffe sociali».

16 Ai termini dell'art. 202 della legge 25 aprile 2007:

«All'art. 74, ultimo comma, della legge del 13 giugno 2005 (...), le parole "Le compensazioni di cui ai precedenti commi sono immediatamente dovute" devono essere interpretate come segue:

All'epoca dei lavori preparatori della legge del 13 giugno 2005 (...), tenuto conto delle condizioni previste nella direttiva [2002/22] su richiesta al riguardo da parte dell'operatore storico del servizio universale e dopo che l'Istituto aveva accertato il costo netto di tale servizio universale, il legislatore, in qualità di autorità nazionale di regolamentazione, ha proceduto a una valutazione dell'irragionevolezza dell'onere. A tale proposito il legislatore, come del resto era stato accertato dal Conseil d'État [Consiglio di Stato], ha ritenuto che, nei limiti in cui si tenga conto di ogni utile indiretto, compreso l'utile intangibile che può essere generato da tale prestazione, qualsiasi situazione deficitaria evidenziata da detto calcolo è effettivamente un onere irragionevole».

Causa principale e questione pregiudiziale

17 La Base e a. sono imprese operanti nel settore delle telecomunicazioni, che possono offrire il servizio universale in materia di telecomunicazioni.

18 Il 6 novembre 2007, esse hanno proposto un ricorso dinanzi al Grondwettelijk Hof (Corte Costituzionale) diretto all'annullamento degli artt. 173, nn. 3° e 4°, 200, 202 e 203 della legge 25 aprile 2007. Esse hanno fatto valere che tali disposizioni, le quali stabiliscono le regole per la valutazione dell'eccessività dell'onere risultante dagli obblighi di servizio universale, in particolare dall'offerta di tariffe sociali, sono in contrasto col principio costituzionale di non discriminazione. Tali disposizioni legislative

porrebbero, infatti, la Belgacom NV, che era l'unica ad offrire il servizio universale prima dell'entrata in vigore della legge 13 giugno 2005, in una situazione vantaggiosa rispetto a quella della Base e a., poiché il legislatore avrebbe ritenuto in via di principio che l'offerta del servizio universale costituisse per la Belgacom NV un «onere eccessivo», mentre per esse l'esistenza di un tale onere dovrebbe essere accertata e potrebbe essere rivista successivamente dall'Istituto. Esse hanno inoltre sostenuto che, per la determinazione del costo netto dell'obbligo di servizio universale in capo alla Belgacom NV, il legislatore si era basato sui dati contabili del 2001, mentre per le ricorrenti l'Istituto si era basato su dati attuali.

19 Ritenendo che l'interpretazione dell'art. 12 della direttiva 2002/22 fosse necessaria per consentirgli di statuire sul ricorso di cui era stato investito, il Grondwettelijk Hof ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 12 della direttiva 2002/22 (...) possa essere interpretato nel senso che esso consente che il legislatore competente di uno Stato membro, in qualità di autorità nazionale di regolamentazione, stabilisca in modo generale e sulla base del calcolo dei costi netti del fornitore del servizio universale, in precedenza l'unico fornitore [di tale servizio], che la prestazione del servizio universale possa costituire un onere eccessivo per le imprese designate per offrire il servizio universale»

Sulla questione pregiudiziale

20 In via preliminare, occorre constatare che la questione proposta comprende due aspetti. Da una parte, essa è diretta a sapere se l'art. 12 della direttiva 2002/22, nella parte in cui affida alle autorità nazionali di regolamentazione il compito di valutare se la fornitura del servizio universale possa rappresentare un onere eccessivo per le imprese designate a tale scopo, osti a che tale valutazione sia effettuata, sul piano formale, dal legislatore nazionale. Dall'altra, essa è diretta a sapere se il detto art. 12 osti a

che tale valutazione sia effettuata, sul piano sostanziale, in modo generale per tutte le imprese e con riferimento ai costi netti del fornitore esclusivo del servizio universale che in precedenza era l'operatore storico.

21 La Corte deve esaminare separatamente tali due aspetti della questione.

Per quanto riguarda l'intervento del legislatore nazionale come autorità nazionale di regolamentazione

22 L'art. 2, lett. g), della direttiva quadro definisce l'autorità nazionale di regolamentazione come l'organismo o gli organismi incaricati da uno Stato membro di svolgere le funzioni di regolamentazione fissate da tale direttiva e dalle direttive particolari. Tale definizione, in virtù dell'art. 2, primo comma, della direttiva 2002/22, è applicabile ai fini della medesima, che costituisce una delle direttive particolari di cui all'art. 2, lett. g), della direttiva quadro.

23 Né la direttiva quadro né la direttiva 2002/22 designano gli organi degli Stati membri cui questi ultimi devono affidare le funzioni di regolamentazione attribuite a tale autorità.

24 A tal riguardo occorre ricordare che dall'art. 249 CE risulta che gli Stati membri sono obbligati, nell'attuare una direttiva, a garantire la piena efficacia di questa, pur disponendo di un ampio margine discrezionale quanto alla scelta dei mezzi (v., in particolare, sentenza 9 novembre 2006, causa C-216/05, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-10787, punto 26).

25 Occorre peraltro ricordare che la libertà di scegliere il modo ed i mezzi destinati a garantire l'attuazione di una direttiva nulla toglie all'obbligo, per ciascuno degli Stati membri destinatari, di adottare tutti i provvedimenti necessari a garantire la piena efficacia della direttiva in questione, conformemente allo scopo che essa persegue (v., in particolare, sentenza 15 aprile 2008, causa C-268/06, Impact, Racc. pag. I-2483, punto 40).

26 Se, ciò premesso, è vero che gli Stati membri, in materia, dispongono di autonomia istituzionale nell'organizzare e configurare le loro autorità di regolamentazione ai sensi dell'art. 2, lett. g), della direttiva quadro, tale autonomia può tuttavia operare solamente nel pieno rispetto degli obiettivi e degli obblighi sanciti dalla direttiva in parola (sentenza 6 marzo 2008, causa C-82/07, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Racc. pag. I-1265, punto 24).

27 Così, uno Stato membro può attribuire al legislatore nazionale i compiti spettanti alle autorità nazionali di regolamentazione in virtù della direttiva quadro e della direttiva 2002/22 solo qualora l'organo legislativo, nello svolgimento di tali compiti, soddisfi i requisiti di organizzazione e di funzionamento cui dette direttive assoggettano tali autorità.

28 A tal riguardo, dall'undicesimo «considerando» della direttiva quadro risulta che, in conformità al principio della separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'indipendenza della o delle autorità nazionali di regolamentazione, in modo da assicurare l'imparzialità delle

loro decisioni, e che esse siano dotate di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati.

29 Pertanto, secondo l'art. 3 della direttiva quadro, Gli Stati membri devono provvedere, segnatamente, affinché le singole funzioni attribuite alle autorità nazionali di regolamentazione vengano esercitate da un organismo competente, garantire l'indipendenza di tali autorità provvedendo affinché esse siano giuridicamente distinte e funzionalmente autonome da tutti gli organismi che forniscono reti, apparecchiature o servizi di comunicazione elettronica e provvedere che dette autorità esercitino i loro poteri in modo imparziale e trasparente. Inoltre, conformemente all'art. 4 della medesima direttiva, le decisioni di tali autorità devono poter essere oggetto di ricorsi efficaci presso un organo indipendente dalle parti coinvolte.

30 Occorre pertanto constatare che la direttiva 2002/22 non osta, in linea di principio, di per sé, a che il legislatore nazionale intervenga in qualità di autorità nazionale di regolamentazione ai sensi della direttiva quadro purché, nell'esercizio di tale funzione, esso soddisfi i requisiti di competenza, di indipendenza, di imparzialità e di trasparenza previsti da dette direttive e purché le decisioni che esso adotta nell'ambito di tale funzione possano essere oggetto di ricorsi efficaci presso un organismo indipendente dalle parti coinvolte.

31 Spetta al Grondwettelijk Hof verificare se il legislatore belga, quando interviene nel settore dei servizi di comunicazione elettronica in quanto autorità nazionale di regolamentazione, possa essere considerato un'autorità nazionale di regolamentazione che soddisfa tutti i requisiti stabiliti dalla direttiva quadro e dalla direttiva 2002/22.

Per quanto riguarda le modalità della valutazione da parte dell'autorità nazionale di regolamentazione dell'eccessività dell'onere che la fornitura del servizio universale può rappresentare

32 Occorre ricordare che la direttiva 2002/22 è diretta a creare un contesto regolamentare armonizzato che garantisce, nel settore della comunicazione elettronica, la fornitura di un servizio universale, ossia di un insieme minimo definito di servizi a tutti gli utenti finali a prezzo abbordabile. Secondo l'art. 1, n. 1, di tale direttiva, uno degli scopi della medesima consiste nel garantire la disponibilità, in tutta la Comunità europea, di servizi di buona qualità accessibili al pubblico attraverso una concorrenza e un'opportunità di scelta effettive (sentenza 19 giugno 2008, causa C-220/07, Commissione/Francia, Racc. pag. I-95, punto 28).

33 In virtù dell'art. 3, n. 2, di detta direttiva, gli Stati membri determinano il metodo più efficace e adeguato per garantire l'attuazione del servizio universale, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, e mirano a limitare le distorsioni del mercato tutelando nel contempo l'interesse pubblico (sentenza Commissione/Francia, citata, punto 29).

34 Come enuncia il quarto «considerando» della direttiva 2002/22, il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. È per tale motivo che il legislatore comunitario ha previsto, come emerge dal diciottesimo «considerando» della medesima direttiva, che gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali.

35 Così, conformemente all'art. 12, n. 1, primo comma, della direttiva 2002/22, allorché le autorità nazionali di regolamentazione ritengono che la fornitura del servizio universale di cui agli artt. 3–10 di tale direttiva possa comportare un onere eccessivo per le imprese designate a fornire tale servizio, esse devono calcolare i costi netti di tale fornitura.

36 Occorre constatare che, se le disposizioni del secondo comma dell'art. 12, n. 1, nonché l'allegato IV della direttiva 2002/22 stabiliscono le regole secondo cui deve essere calcolato il costo netto della fornitura del servizio universale allorché le autorità nazionali di regolamentazione hanno ritenuto che la medesima possa rappresentare un onere ingiustificato, non emerge né da detto art. 12, n. 1, né da alcun'altra disposizione di tale direttiva che il legislatore comunitario abbia inteso stabilire esso stesso le condizioni in presenza delle quali dette autorità sono indotte a ritenere, preliminarmente, che detta fornitura possa rappresentare un tale onere eccessivo.

37 Emerge invece dalle disposizioni dell'art. 13 della direttiva 2002/22 che è solo sulla base del calcolo del costo netto della fornitura del servizio universale, come indicato all'art. 12 di tale direttiva, che le autorità nazionali di regolamentazione possono constatare che un'impresa designata come fornitore di servizio universale è effettivamente soggetta ad un onere eccessivo e che gli Stati membri devono quindi decidere, previa richiesta di tale impresa, di adottare modalità di indennizzo in ragione di tale costo.

38 Alla luce di tali considerazioni, benché formalmente il giudice del rinvio abbia limitato la sua questione all'interpretazione dell'art. 12 della direttiva 2002/22, occorre ricordare che ciò non osta a che la Corte gli fornisca tutti gli elementi interpretativi di diritto dell'Unione che possono essergli utili per dirimere la controversia sottopostagli, a prescindere dal fatto che tale giudice vi abbia fatto o no riferimento nel formulare

le sue questioni (v., in particolare, sentenza 8 novembre 2007, causa C-251/06, ING. AUER, Racc. pag. I-9689, punto 38 e giurisprudenza citata).

39 Di conseguenza, con riferimento ai termini della questione posta dinanzi al Grondwettelijk Hof nell'ambito del ricorso di cui esso è investito, occorre esaminare se l'art. 13 della direttiva 2002/22 osti alle modalità mediante le quali un legislatore nazionale quale il legislatore belga, che agisce in quanto autorità nazionale di regolamentazione, ha constatato che la fornitura del servizio universale costituiva un onere eccessivo.

40 In tale prospettiva occorre rilevare che, conformemente alle disposizioni dell'art. 12, n. 1, secondo comma, lett. a), della direttiva 2002/22 nonché dell'allegato IV di detta direttiva, il calcolo del costo netto deve essere effettuato per ciascuna delle imprese designate a fornire il servizio universale.

41 Peraltro, poiché l'accertamento che la fornitura del servizio universale rappresenta un onere eccessivo per una o più di tali imprese costituisce un presupposto necessario per l'introduzione negli Stati membri di meccanismi di indennizzo in ragione dei costi sopportati da questa o da queste imprese, occorre determinare cosa si debba intendere per «onere eccessivo», perché tale nozione non è definita dalla direttiva 2002/22.

42 A tal riguardo, emerge dal ventunesimo «considerando» della direttiva 2002/22 che il legislatore comunitario ha inteso collegare i meccanismi di recupero dei costi netti che la fornitura del servizio universale può comportare per un'impresa all'esistenza di un onere eccessivo in capo a detta impresa. In tale contesto, ritenendo che il costo netto del servizio universale non rappresenti necessariamente un onere eccessivo per tutte le imprese coinvolte, esso ha inteso escludere che qualsiasi costo netto di fornitura del servizio universale dia automaticamente diritto all'indennizzo. Ciò premesso,

l'onere eccessivo di cui l'autorità nazionale di regolamentazione deve constatare l'esistenza prima di qualsiasi indennizzo è l'onere che, per ciascuna impresa coinvolta, presenta un carattere eccessivo con riferimento alla sua capacità a sopportarlo tenuto conto di tutte le sue caratteristiche specifiche, segnatamente del livello delle sue apparecchiature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato.

43 Anche se, in assenza di precisazioni a tal riguardo nella direttiva 2002/22, spetta all'autorità nazionale di regolamentazione stabilire in modo generale e impersonale i criteri che consentono di determinare le soglie oltre le quali, tenuto conto delle caratteristiche menzionate al punto precedente, un onere può essere considerato eccessivo, resta il fatto che detta autorità può constatare che l'onere della fornitura del servizio universale è eccessivo, per l'applicazione dell'art. 13 di tale direttiva, solo a condizione di procedere all'esame particolare della situazione di ciascuna impresa coinvolta con riferimento a tali criteri.

44 Se l'autorità nazionale di regolamentazione constata che una o più imprese designate come fornitori del servizio universale sono soggette ad un onere eccessivo e se questa o queste imprese chiedono di essere indennizzate, spetta allora allo Stato membro introdurre meccanismi necessari a tale scopo, conformemente all'art. 13, n. 1, lett. a), della direttiva 2002/22, da cui risulta inoltre che tale indennizzo deve essere in rapporto con i costi netti come sono stati calcolati in applicazione dell'art. 12 di detta direttiva.

45 Risulta da tutto quanto precede che gli Stati membri non possono constatare, senza disattendere gli obblighi risultanti dalla direttiva 2002/22, che la fornitura del servizio universale costituisce effettivamente un onere eccessivo compensabile senza aver effettuato il calcolo del costo netto che esso rappresenta per ciascuna impresa cui tale fornitura incombe e senza aver valutato se tale costo costituisca un onere eccessivo per detta impresa. Essi non possono a maggior ragione adottare un regime di indennizzo in cui quest'ultimo non sia in rapporto con detto costo netto.

46 Dall'art. 74 della legge 13 giugno 2005, come interpretato dalla legge 25 aprile 2007, emerge che, per concludere che la fornitura della componente sociale del servizio universale rappresenta un onere eccessivo, il legislatore belga ha considerato che, qualora sia stato tenuto in conto, nel calcolo del costo netto di tale servizio, di tutti i vantaggi indiretti, compresi quelli intangibili, che tale prestazione può comportare, «qualsiasi situazione deficitaria evidenziata da detto calcolo è (…) un onere irragionevole». Emerge dallo stesso art. 74 che detto legislatore ha deciso che, qualora il numero di riduzioni tariffarie accordate dall'operatore sia superiore al numero di riduzioni tariffarie corrispondente alla sua quota del fatturato complessivo del mercato della telefonia pubblica, detto operatore riceverà un indennizzo il cui importo sarà fissato in funzione di tale differenza.

47 Per pronunciarsi in tal modo, nel 2005, sul carattere eccessivo dell'onere rappresentato dalla fornitura di tariffe sociali a titolo del servizio universale, il legislatore belga si è basato su un parere del 2002 dell'Istituto relativo ai costi sopportati dall'operatore storico — la Belgacom NV — a partire da stime per l'anno 2003.

48 Come emerge dalla constatazione effettuata al punto 36 della presente sentenza, nulla osta a che un'autorità nazionale di regolamentazione, benché la legislazione obblighi ormai tutti gli operatori di telecomunicazioni a proporre tariffe sociali, consideri, sulla base di dati come quelli sopra menzionati, che il costo della fornitura del servizio universale «può» rappresentare un onere eccessivo ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2002/22.

49 Invece, le modalità di determinazione dell'onere eccessivo che dà diritto ad un indennizzo previste da una legge come quella di cui trattasi nella causa principale non sembrano conformi ai requisiti enunciati all'art. 13 della direttiva 2002/22.

50 Infatti, in primo luogo, considerando un «onere irragionevole» qualsiasi situazione deficitaria evidenziata dal calcolo del costo netto, un'autorità nazionale di regolamentazione come, nel contesto della causa principale, il legislatore belga concede a priori il diritto all'indennizzo ad operatori per i quali i costi netti sostenuti in ragione degli obblighi di servizio universale cui sono soggetti non rappresentano tuttavia un onere eccessivo, mentre risulta da quanto è stato detto al punto 42 della presente sentenza che, se una situazione deficitaria costituisce un onere, essa non costituisce necessariamente un onere eccessivo per qualsiasi operatore.

51 In secondo luogo, la valutazione di tale eccessività dell'onere legato alla fornitura del servizio universale presuppone un esame particolare sia del costo netto rappresentato da tale fornitura per ciascun operatore coinvolto sia di tutte le caratteristiche specifiche di tale operatore, come il livello delle sue apparecchiature, la sua situazione economica e finanziaria nonché la sua quota di mercato, come emerge dai punti 40 e 42 della presente sentenza. Tuttavia, non emerge da alcun elemento del fascicolo presentato alla Corte che il legislatore nazionale avrebbe nella fattispecie preso in considerazione tutte queste caratteristiche quando ha concluso che la fornitura del servizio universale rappresentava un onere eccessivo.

52 In terzo luogo, prevedendo che deve essere automaticamente indennizzato qualsiasi costo sostenuto a causa del fatto che il numero di riduzioni tariffarie accordate da un operatore supera proporzionalmente la sua quota di mercato, una legge come la legge 13 giugno 2005 introduce un meccanismo che comporta la concessione di un indennizzo senza rapporto con il costo netto della fornitura del servizio universale come dovrebbe essere calcolato secondo le condizioni ricordate al punto 40 della presente sentenza.

53 Con riferimento a tutte le considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione proposta dichiarando che:

— la direttiva 2002/22 non osta in linea di principio, di per sé, a che il legislatore nazionale intervenga in qualità di autorità nazionale di regolamentazione ai sensi

della direttiva quadro purché, nell'esercizio di tale funzione, soddisfi i requisiti di competenza, di indipendenza, di imparzialità e di trasparenza previsti da dette direttive e purché le decisioni che esso adotta nell'ambito di tale funzione possano costituire l'oggetto di ricorsi efficaci presso un organo indipendente dalle parti coinvolte, circostanza che spetta al Grondwettelijk Hof verificare;

— l'art. 12 della direttiva 2002/22 non osta a che l'autorità nazionale di regolamentazione consideri in modo generale e sulla base del calcolo dei costi netti del fornitore di servizio universale il quale era in precedenza l'unico fornitore di tale servizio che la fornitura di detto servizio può rappresentare un onere eccessivo per le imprese ormai designate come fornitori di servizio universale, e

— l'art. 13 della direttiva 2002/22 osta a che detta autorità constati nello stesso modo e sulla base dello stesso calcolo che tali imprese sono effettivamente soggette ad un onere eccessivo in ragione di tale fornitura, senza aver effettuato un esame particolare della situazione di ciascuna di esse.

Sulle spese

54 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

1) **La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) non osta in linea di principio, di per sé, a che il legislatore nazionale intervenga in qualità di autorità nazionale di regolamentazione ai sensi 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) purché, nell'esercizio di tale funzione, soddisfi i requisiti di competenza, di indipendenza, di imparzialità e di trasparenza previsti da dette direttive e purché le decisioni che esso adotta nell'ambito di tale funzione possano costituire l'oggetto di ricorsi efficaci presso un organo indipendente dalle parti coinvolte, circostanza che spetta al Grondwettelijk Hof verificare.**

2) **L'art. 12 della direttiva 2002/22 non osta a che l'autorità nazionale di regolamentazione consideri in modo generale e sulla base del calcolo dei costi netti del fornitore di servizio universale il quale era in precedenza l'unico fornitore di tale servizio che la fornitura di detto servizio può rappresentare un onere eccessivo per le imprese ormai designate come fornitori di servizio universale.**

3) **L'art. 13 della direttiva 2002/22 osta a che detta autorità constati nello stesso modo e sulla base dello stesso calcolo che tali imprese sono effettivamente soggette ad un onere eccessivo in ragione di tale fornitura, senza aver effettuato un esame particolare della situazione di ciascuna di esse.**

Firme