Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

16 aprile 2015*

«Rinvio pregiudiziale — Reti e servizi di comunicazione elettronica — Direttiva 2002/21/CE — Articoli 7 e 20 — Composizione di controversie tra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica — Obbligo di attuare la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 3 — Misura che può influenzare gli scambi tra Stati membri — Direttiva 2002/19/CE — Articolo 5 — Poteri e responsabilità delle autorità nazionali di regolamentazione in materia di accesso e di interconnessione — Direttiva 2002/22/CE — Articolo 28 — Numeri non geografici»

Nella causa C-3/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Sąd Najwyższy (Polonia), con decisione del 6 novembre 2013, pervenuta in cancelleria il 3 gennaio 2014, nel procedimento

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,**

**Telefonia Dialog sp. z o.o.**

contro

**T-Mobile Polska SA**, già Polska Telefonia Cyfrowa SA,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (relatore) e C. G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 gennaio 2015,

considerate le osservazioni presentate:

— per il Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, da M. Kołtoński e M. Chmielewska, radcowie prawni;

— per la Telefonia Dialog sp. z o.o., da R. Duczek, radca prawny;

— per la T-Mobile Polska SA, da Ł. Dąbrowski, radca prawny;

* Lingua processuale: il polacco.

— per il governo polacco, da B. Majczyna e D. Lutostańska, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, da J. Hottiaux, L. Nicolae e G. Braun, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 gennaio 2015,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 6, 7, paragrafo 3, e 20 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU L 108, pag. 33; in prosieguo: la «direttiva-quadro»), e dell'articolo 28 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) (GU L 108, pag. 51).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, il Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (presidente dell'Ufficio delle comunicazioni elettroniche; in prosieguo: il «presidente dell'UKE») e la Telefonia Dialog sp. z o.o. (in prosieguo: la «Telefonia Dialog») e, dall'altro, la T-Mobile Polska SA, già Polska Telefonia Cyfrowa SA (in prosieguo: la «T-Mobile Polska»), in merito ad una decisione adottata dal presidente dell'UKE nell'ambito di una controversia tra tali imprese.

### Contesto normativo

*Diritto dell'Unione*

3 Ai sensi dei considerando 15, 32 e 38 della direttiva-quadro:

«(15) È importante che le autorità nazionali di regolamentazione acquisiscano il parere di tutte le parti interessate quando elaborano proposte di decisione e ne tengano conto prima di adottare una decisione definitiva. Per garantire che le decisioni prese a livello nazionale non incidano negativamente sul mercato unico o su altri obiettivi del trattato, le autorità nazionali di regolamentazione sono tenute a notificare taluni progetti di decisione alla Commissione [europea] e alle altre autorità nazionali di regolamentazione per dar loro la possibilità di esprimere le proprie valutazioni. È opportuno che le autorità nazionali di regolamentazione consultino le parti interessate su tutti i progetti di misure che hanno un'influenza sul commercio fra Stati membri. I casi nei quali si applicano le procedure di cui agli articoli 6 e 7 sono definiti nella presente direttiva e nelle direttive particolari. (…)

(…)

(32) (...) L'intervento di un'autorità nazionale di regolamentazione nella composizione di una controversia fra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica in uno Stato membro deve mirare a garantire l'ottemperanza agli obblighi derivanti dalla presente direttiva o dalle direttive particolari.

(…)

(38) Le misure che potrebbero influenzare il commercio tra gli Stati membri sono misure atte ad avere un'influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui modelli di commercio fra Stati membri in modo tale da creare una barriera al mercato unico. Vi sono comprese misure che abbiano un'influenza significativa su operatori o utenti in altri Stati membri, fra le quali tra l'altro: misure che influenzano i prezzi agli utenti in altri Stati membri; misure che influenzano la capacità di un'impresa stabilita in un altro Stato membro di fornire un servizio di comunicazione elettronica, e in particolare misure che influenzano la capacità di offrire servizi su base transnazionale; infine, misure che influenzano le strutture o l'accesso al mercato, con ripercussioni per le imprese di altri Stati membri».

4 L'articolo 2 della direttiva-quadro prevede:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(…)

1) "direttive particolari", la direttiva 2002/20/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU L 108, pag. 21)], la direttiva 2002/19/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) (GU L 108, pag. 7)], la direttiva [servizio universale] e la direttiva 97/66/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni (GU 1998, L 24, pag. 1)].

(…)».

5 L'articolo 6 della direttiva-quadro, intitolato «Meccanismo di consultazione e di trasparenza», prevede l'istituzione di procedure di consultazione nazionali tra le autorità nazionali di regolamentazione (in prosieguo: le «ANR») e le parti interessate, quando le ANR intendono adottare, in applicazione di tale direttiva o delle direttive particolari, misure che abbiano un impatto rilevante sul relativo mercato.

6 L'articolo 7 di detta direttiva, intitolato «Consolidamento del mercato interno per le comunicazioni elettroniche», dispone quanto segue:

«1. Le [ANR], nell'esercizio delle funzioni indicate nella presente direttiva e nelle direttive particolari, tengono nella massima considerazione gli obiettivi di cui all'articolo 8, nella misura in cui concernono il funzionamento del mercato interno.

(…)

3. Oltre alla consultazione di cui all'articolo 6, qualora un'[ANR] intenda adottare una misura che:

a) rientri nell'ambito di applicazion[e] degli articoli 15 o 16 della presente direttiva, degli articoli 5 o 8 della [direttiva "accesso"] o dell'articolo 16 della [direttiva "servizio universale"] e

b) influenzi gli scambi tra Stati membri,

essa rende nel contempo accessibile il progetto di misura alla Commissione e alle [ANR] di altri Stati membri, insieme alla motivazione su cui la misura si basa, nel rispetto dell'articolo 5, paragrafo 3, e ne informa la Commissione e le altre [ANR]. (…)

(…)».

7 L'articolo 8 della medesima direttiva definisce gli obiettivi generali ed i principi dell'attività di regolamentazione di cui le ANR devono garantire il rispetto. Il paragrafo 3 di tale articolo è formulato come segue:

«Le [ANR] contribuiscono allo sviluppo del mercato interno, tra l'altro:

(…)

d) collaborando tra loro e con la Commissione in maniera trasparente per garantire lo sviluppo di prassi normative coerenti e l'applicazione coerente della presente direttiva e delle direttive particolari».

8 L'articolo 20 della direttiva-quadro, intitolato «Risoluzione delle controversie tra imprese», prevede che:

«1. Qualora fra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica in uno Stato membro sorga una controversia in merito agli obblighi derivanti dalla presente direttiva o dalle direttive particolari, l'[ANR], a richiesta di una delle parti e fatte salve le disposizioni del paragrafo 2, emette quanto prima, e comunque entro un termine di quattro mesi salvo casi eccezionali, una decisione vincolante che risolva la controversia. (…)

(…)

3. Nella risoluzione delle controversie l'[ANR] adotta decisioni al fine di perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 8. Gli obblighi che possono essere imposti ad un'impresa dall'[ANR] nel quadro della risoluzione di una controversia sono conformi alle disposizioni della presente direttiva o delle direttive particolari.

(…)».

9 L'articolo 5 della direttiva «accesso», intitolato «Poteri e competenze delle [ANR] in materia di accesso e di interconnessione», così dispone:

«1. Nel perseguire gli obiettivi stabiliti dall'articolo 8 della [direttiva-quadro] le [ANR] incoraggiano e se del caso garantiscono, in conformità delle disposizioni della presente direttiva, un adeguato accesso, e un'adeguata interconnessione e l'interoperabilità dei servizi, esercitando le rispettive competenze in modo tale da promuovere l'efficienza economica e una concorrenza sostenibile, e recare il massimo vantaggio agli utenti finali.

(…)

4. Per quanto concerne l'accesso e l'interconnessione, gli Stati membri provvedono affinché l'[ANR] sia autorizzata ad intervenire di propria iniziativa ove giustificato o, in mancanza di accordo tra le imprese, su richiesta di una delle parti interessate, per garantire il conseguimento degli obiettivi politici previsti all'articolo 8 della [direttiva-quadro], ai sensi delle disposizioni della presente direttiva e delle procedure di cui agli articoli 6, 7, 20 e 21 della [direttiva-quadro]».

10 L'articolo 2, lettera f), della direttiva «servizio universale» contiene la seguente definizione:

«"numero non geografico": qualsiasi numero di un piano di numerazione nazionale che non sia un numero geografico; include tra l'altro i numeri di telefonia mobile, i numeri di chiamata gratuita e i numeri relativi ai servizi "premium rata"».

11 L'articolo 28 di tale direttiva, intitolato «Numeri non geografici», prevede quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché gli utenti finali di altri Stati membri abbiano la possibilità di accedere, nel loro territorio, se tecnicamente ed economicamente fattibile, a numeri non geografici, salvo il caso in cui l'abbonato chiamato scelga, per ragioni commerciali, di limitare l'accesso dei chiamanti situati in determinate zone geografiche».

*Il diritto polacco*

12 Ai sensi dell'articolo 15 della legge sulle telecomunicaizoni (ustawa Prawo telekomunikacyjne) del 16 luglio 2004 (Dz. U. n. 171, posizione 1800), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: la «legge del 16 luglio 2004»):

«Il presidente dell'UKE, prima di decidere sulle questioni:

(…)

2) di imposizione, abolizione, mantenimento o modifica degli obblighi di regolamentazione nei confronti di un operatore di telecomunicazioni che dispone di un significativo potere di mercato o che non dispone di tale potere,

3) relative alle decisioni in materia di accesso alle telecomunicazioni di cui agli articoli da 28 a 30,

4) altre menzionate nella legge

espleta il procedimento di consultazione, consentendo ai soggetti interessati di esprimere per iscritto, entro un determinato termine, la propria posizione sul progetto di decisione».

13 L'articolo 18 della legge del 16 luglio 2004 è così formulato:

«Qualora le decisioni di cui all'articolo 15 dovessero avere un impatto sui rapporti commerciali tra Stati membri, il presidente dell'UKE, contestualmente al procedimento di consultazione, dà inizio al procedimento di consolidamento, inviando alla Commissione (…) ed alle [ANR] di altri Stati membri i progetti di decisione unitamente alla loro motivazione».

14 L'articolo 27 di detta legge prevede quanto segue:

«1. Il presidente dell'UKE può, su richiesta scritta di ciascuna delle parti alle trattative per la conclusione di un accordo sull'accesso alle telecomunicazioni oppure d'ufficio, per via di decisione, fissare il termine finale delle trattative per la conclusione di tale accordo, non superiore a 90 giorni dalla data di presentazione della richiesta di conclusione di un accordo sull'accesso alle telecomunicazioni.

2. In caso di mancata apertura delle trattative, di diniego dell'accesso alle telecomunicazioni da parte del soggetto tenuto a concederlo o di mancata conclusione dell'accordo entro il termine di cui al paragrafo 1, ciascuna delle parti può chiedere al presidente dell'UKE di adottare una decisione che risolva le questioni controverse o che fissi le condizioni per la collaborazione.

(…)».

15 L'articolo 28 della stessa legge così recita:

«1. Il presidente dell'UKE emette la decisione sull'accesso alle telecomunicazioni entro 90 giorni dalla data di presentazione della richiesta di cui all'articolo 27, paragrafo 2 (…)

(…)

4. La decisione sull'accesso alle telecomunicazioni sostituisce l'accordo sull'accesso alle telecomunicazioni nell'ambito compreso nella decisione.

(…)

6. La decisione sull'accesso alle telecomunicazioni può essere modificata dal presidente dell'UKE su richiesta di ciascuna delle parti alle quali si riferisce, oppure d'ufficio, nei casi giustificati dalla necessità di garantire la tutela degli interessi degli utenti finali, la concorrenza effettiva o l'interoperabilità dei servizi.

7. Qualora si facciano valere rivendicazioni patrimoniali per l'inadempimento o l'inesatto adempimento degli obblighi derivanti dalla decisione sull'accesso alle telecomunicazioni, occorre agire in giudizio.

(…)».

16 L'articolo 79, paragrafo 1, della legge del 16 luglio 2004, così dispone:

«L'operatore di una rete telefonica pubblica provvede affinché gli utenti finali della propria rete nonché gli utenti finali di altri Stati membri abbiano la possibilità, se tecnicamente ed economicamente fattibile, di effettuare chiamate ad un numero non geografico nel territorio polacco, salvo i casi in cui l'abbonato chiamato abbia limitato le chiamate in arrivo dagli utenti finali situati in determinate zone geografiche».

**Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

17 La Telefonia Dialog e la T-Mobile Polska sono imprese che possiedono reti di comunicazione elettronica aperte al pubblico e che forniscono servizi di comunicazione elettronica in Polonia. Il 4 aprile 2000, tali imprese hanno concluso un accordo che stabiliva le modalità di collaborazione e di regolamentazione per l'accesso degli utenti della rete della T-Mobile Polska ai servizi di una «rete intelligente», forniti tramite la rete della Telefonia Dialog (in prosieguo: l'«accordo di collaborazione»).

18 Nel 2006, la Telefonia Dialog ha chiesto alla T-Mobile Polska l'avvio di trattative per la conclusione di una modifica dell'accordo di collaborazione. Poiché tali imprese non hanno raggiunto un accordo, la Telefonia Dialog ha chiesto al presidente dell'UKE di fissare un termine per la conclusione di nuove trattative. Il presidente dell'UKE ha fissato tale termine al 20 ottobre 2006.

19 Poiché le trattative non si erano concluse nel termine così fissato dal presidente dell'UKE, la Telefonia Dialog, con lettera del 9 novembre 2006, ha chiesto a detto presidente di adottare una decisione al fine di risolvere la controversia con la T-Mobile Polska riguardo all'eventuale modifica da apportare all'accordo di collaborazione.

20 Con decisione del 19 dicembre 2008, adottata sulla base degli articoli 28 e 79 della legge del 16 luglio 2004, che avevano trasposto, rispettivamente, l'articolo 5 della direttiva «accesso» e l'articolo 28 della direttiva «servizio universale», il presidente dell'UKE ha risolto la controversia imponendo alla Telefonia Dialog l'obbligo di fornire il servizio di terminazione delle chiamate sulla propria rete agli

utenti della rete di T-Mobile Polska, ed alla T-Mobile Polska di garantire a tali utenti l'accesso ai servizi di informazione forniti sulla rete della Telefonia Dialog. In tale decisione, il presidente dell'UKE ha inoltre fissato l'ammontare dei corrispettivi dovuti in cambio di tali servizi.

21 La T-Mobile Polska ha proposto ricorso contro la decisione del presidente dell'UKE dinanzi al Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunale regionale di Varsavia, Polonia). Con decisione del 21 marzo 2011, il Sąd Okręgowy w Warszawie ha annullato tale decisione, in quanto il presidente dell'UKE non aveva seguito il procedimento di consolidamento di cui all'articolo 18 della legge del 16 luglio 2004.

22 Il presidente dell'UKE e la Telefonia Dialog hanno impugnato la sentenza del Sąd Okręgowy w Warszawie dinanzi al Sąd Apelacyjny w Warszawie (Corte d'appello di Varsavia), che ha respinto tali impugnazioni con sentenza del 1º febbraio 2012. Il presidente dell'UKE e la Telefonia Dialog hanno presentato ciascuno un ricorso per cassazione avverso tale sentenza dinanzi al Sąd Najwyższy (Corte suprema).

23 Il Sąd Najwyższy spiega che la controversia di cui al procedimento principale verte sulla questione se, prima di adottare una decisione che modifica l'accordo di collaborazione, il presidente dell'UKE avrebbe dovuto seguire la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro.

24 A tale riguardo, tale giudice si domanda, in primo luogo, se l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro debba essere interpretato nel senso che una misura adottata da una ANR in applicazione dell'articolo 28 della direttiva «servizio universale», in combinato disposto con l'articolo 5 della direttiva «accesso», deve essere sempre considerata come una misura che influenza gli scambi tra Stati membri, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro.

25 Il Sąd Najwyższy rileva che, nel procedimento principale, la decisione del presidente dell'UKE del 19 dicembre 2008 potrebbe apparire priva di siffatta influenza, poiché essa non si riferisce a servizi di telecomunicazione internazionali, non distingue le tariffe per le chiamate verso i numeri non geografici né modifica i principi per la liquidazione a seconda che i servizi vengano utilizzati da un utente finale della Polonia o dall'utente di un altro Stato membro, non fissa le tariffe che gli utenti finali di altri Stati membri, che utilizzano il roaming sulla rete della T-Mobile Polska, pagano a quest'ultima per l'accesso ai servizi forniti agli utenti della rete Telefonia Dialog, non fissa nemmeno le tariffe applicate tra la T-Mobile Polska e gli operatori di utenti di altri Stati membri per la connessione sulla rete della T-Mobile Polska e, infine, riguarda servizi forniti di regola in lingua polacca. Tale giudice, tuttavia, rilevando nella sostanza che l'articolo 28 della direttiva «servizio universale» impone agli Stati membri di provvedere affinché gli utenti finali di altri Stati membri abbiano la possibilità di accedere, nel loro territorio, a numeri non geografici, esprime dubbi sulla risposta da dare alla questione indicata al punto 23 della presente sentenza.

26 In secondo luogo, il Sąd Najwyższy si pone la questione se gli articoli 6, 7, paragrafo 3, e 20 della direttiva-quadro, debbano essere interpretati nel senso che l'ANR è sempre tenuto ad attuare la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 3, di tale direttiva nel caso in cui essa adotti, al fine di risolvere una controversia, una misura che influenza gli scambi tra Stati membri.

27 In terzo luogo, il Sąd Najwyższy si domanda se, nel caso in cui la Corte dichiari che gli articoli 6, 7, paragrafo 3, e 20 della direttiva-quadro devono essere interpretati nel senso che ostano all'applicazione di una disposizione nazionale che impone il rispetto di un procedimento come quello previsto all'articolo 18 della legge del 16 luglio 2004, il giudice nazionale sia tenuto a negare l'applicazione di tale disposizione.

28 A tale riguardo, il Sąd Najwyższy fa osservare che, in caso di risposta affermativa, sarebbe allora impossibile, nel procedimento principale, interpretare l'articolo 18 della legge del 16 luglio 2004 in maniera conforme al diritto dell'Unione. Infine, tale giudice ritiene che gli articoli 6, 7, paragrafo 3, e 20 della direttiva-quadro siano privi di efficacia diretta orizzontale.

29 È in tale contesto che il Sąd Najwyższy ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro, in combinato disposto con l'articolo 28 della direttiva "servizio universale", debba essere interpretato nel senso che qualsiasi misura adottata dall'ANR ai fini di attuazione dell'obbligo risultante dall'articolo 28 della direttiva "servizio universale" influenza gli scambi tra Stati membri per il solo fatto che tale misura sia atta a garantire agli utenti finali di altri Stati membri l'accesso ai numeri non geografici nel territorio di tale Stato membro;

2) se l'articolo 7, paragrafo 3, in combinato disposto con l'articolo 6 nonché con l'articolo 20 della direttiva-quadro, debba essere interpretato nel senso che l'ANR, risolvendo una controversia tra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica, in merito al fatto di assicurare l'assolvimento da parte di una di siffatte imprese dell'obbligo risultante dall'articolo 28 della direttiva "servizio universale", non può espletare il procedimento di consolidamento, neppure se la misura influenzi gli scambi tra Stati membri ed il diritto nazionale imponga all'autorità nazionale di regolamentazione di espletare il procedimento di consolidamento ogniqualvolta la misura possa influenzare scambi siffatti;

3) in caso di risposta positiva alla seconda questione, se l'articolo 7, paragrafo 3, in combinato disposto con l'articolo 6 nonché con l'articolo 20 della direttiva-quadro, con l'articolo 288 TFUE nonché con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, debbano essere interpretati nel senso che il giudice nazionale è tenuto a disapplicare le disposizioni del diritto nazionale che impongono all'ANR di espletare il procedimento di consolidamento ogniqualvolta la misura possa influenzare gli scambi tra Stati membri».

## Sulle questioni pregiudiziali

### *Sulla seconda questione*

30 Dalla decisione di rinvio emerge che, con la seconda questione, che occorre esaminare per prima, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se una ANR sia tenuta ad attuare la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale.

31 In via preliminare, occorre rilevare che l'articolo 6 della direttiva-quadro non è rilevante ai fini della soluzione di tale questione. Tale articolo, infatti, stabilisce le condizioni e le modalità di attuazione di una procedura distinta da quella prevista dall'articolo 7, paragrafo 3, di tale direttiva, che consiste nel dare agli interessati, quando le ANR intendono adottare misure che abbiano un impatto rilevante sul relativo mercato, la possibilità di presentare le proprie osservazioni sul progetto di misure entro un termine ragionevole.

32 Pertanto, si deve considerare che, con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 7, paragrafo 3, e 20 della direttiva-quadro debbano essere interpretati nel senso che l'ANR è tenuta ad attuare la procedura prevista dalla prima di tali disposizioni qualora, per risolvere una controversia fra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica in uno Stato membro, essa abbia intenzione di imporre obblighi volti a garantire l'accesso ai numeri non geografici ai sensi dell'articolo 28 della direttiva «servizio universale», e tali obblighi siano idonei ad influenzare gli scambi tra Stati membri.

33 Né l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro, né l'articolo 20 di tale direttiva indicano espressamente che l'ANR è tenuta ad attuare la procedura prevista dalla prima di tali disposizioni quando, nell'ambito della procedura di risoluzione delle controversie tra imprese di cui alla seconda di tali disposizioni, essa ha intenzione di adottare una decisione vincolante destinata a risolvere la controversia.

34 Tuttavia, in primo luogo, dall'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro deriva che l'obbligo di attuare la procedura prevista da tale articolo dipende non dalla natura della procedura nell'ambito della quale l'ANR ha intenzione di adottare la misura in questione, bensì dall'oggetto stesso di tale misura e dall'influenza che essa può esercitare sugli scambi tra Stati membri.

35 Infatti, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro, l'ANR di uno Stato membro è tenuta a rendere accessibile alla Commissione e alle ANR degli altri Stati membri il progetto di misura che ha intenzione di adottare qualora, da un lato, tale misura rientri nell'ambito di applicazione degli articoli 15 o 16 della direttiva-quadro, 5 o 8 della direttiva «accesso» o 16 della direttiva «servizio universale», dall'altro, qualora detta misura sia idonea ad influenzare gli scambi tra Stati membri.

36 In secondo luogo, come enunciato al considerando 32 della direttiva-quadro, l'intervento dell'ANR nella composizione di una controversia fra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica in uno Stato membro deve mirare a garantire l'ottemperanza agli obblighi derivanti dalla direttiva-quadro o dalle direttive particolari.

37 Più in particolare, per quanto riguarda gli obblighi derivanti dalla direttiva «accesso», l'articolo 5, paragrafo 1, di tale direttiva affida alle ANR il compito di garantire un adeguato accesso, un'adeguata interconnessione nonché l'interoperabilità dei servizi.

38 L'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva «accesso» precisa che l'ANR, quando interviene su richiesta di una delle parti interessate, in mancanza di accordo tra le imprese, deve conformarsi alle disposizioni contenute in tale direttiva, nonché alle procedure di cui, in particolare, agli articoli 7 e 20 della direttiva-quadro.

39 Le misure che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 5 della direttiva «accesso» sono, del resto, espressamente menzionate nell'articolo 7, paragrafo 3, lettera a), della direttiva-quadro.

40 Da tutti questi elementi emerge che le misure che l'ANR intende adottare, sulla base del combinato disposto dell'articolo 20 della direttiva-quadro e dell'articolo 5 della direttiva «accesso», in materia di accesso e di interconnessione nell'ambito di una controversia tra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica in uno Stato membro, devono essere sottoposte alla procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro se esse possono influenzare gli scambi tra Stati membri.

41 Ebbene, una misura, come quella di cui al procedimento principale, adottata nell'ambito di una controversia tra imprese e volta a garantire l'accesso ai numeri non geografici ai sensi dell'articolo 28 della direttiva «servizio universale», rientra tra gli obblighi che l'ANR può imporre in forza dell'articolo 5 della direttiva «accesso» per garantire un adeguato accesso e un'adeguata interconnessione, nonché l'interoperabilità dei servizi. D'altronde, nel caso di specie, come emerge dalla decisione di rinvio, la decisione di cui al procedimento principale è stata adottata in applicazione dell'articolo 28 della legge del 16 luglio 2004, che ha trasposto l'articolo 5 della direttiva «accesso», e dell'articolo 79 di tale legge, che ha trasposto l'articolo 28 della direttiva «servizio universale».

42 Ne consegue che il progetto di una misura come quella di cui al procedimento principale deve essere sottoposto alla procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro, se tale misura può influenzare gli scambi tra Stati membri.

43 Una siffatta interpretazione è del resto conforme all'obiettivo perseguito dalla procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro, obiettivo che consiste, come risulta dal considerando 15 di quest'ultima, nel garantire che le decisioni prese a livello nazionale non incidano negativamente sul mercato unico o su altri obiettivi del Trattato FUE.

44 La medesima interpretazione trova inoltre conferma nella lettura combinata degli articoli 7, paragrafo 1, 8, paragrafo 3, lettera d), e 20, paragrafo 3, della direttiva-quadro, nonché dell'articolo 5, paragrafi 1 e 4, della direttiva «accesso».

45 Occorre infatti ricordare che l'articolo 20, paragrafo 3, della direttiva-quadro dispone che, nella risoluzione delle controversie, l'ANR adotta decisioni al fine di perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 8 di tale direttiva, che l'articolo 7, paragrafo 1, di quest'ultima dispone che le ANR, nell'esercizio delle funzioni indicate in detta direttiva e nelle direttive particolari, tengono nella massima considerazione tali obiettivi, nella misura in cui concernono il funzionamento del mercato interno, e che dall'articolo 5, paragrafi 1 e 4, della direttiva «accesso» emerge che, per quanto concerne l'accesso e l'interconnessione, l'intervento delle ANR mira inoltre a realizzare i medesimi obiettivi ed a garantirne il rispetto. Ebbene, secondo l'articolo 8, paragrafo 3, lettera d), della direttiva-quadro, le ANR contribuiscono allo sviluppo del mercato interno, tra l'altro collaborando tra loro e con la Commissione in maniera trasparente per garantire lo sviluppo di prassi normative coerenti e l'applicazione coerente di tale direttiva e delle direttive particolari.

46 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che gli articoli 7, paragrafo 3, e 20 della direttiva-quadro devono essere interpretati nel senso che l'ANR è tenuta ad attuare la procedura prevista dalla prima di tali disposizioni qualora, per risolvere una controversia fra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica in uno Stato membro, essa abbia intenzione di imporre obblighi volti a garantire l'accesso ai numeri non geografici ai sensi dell'articolo 28 della direttiva «servizio universale», e tali obblighi siano idonei ad influenzare gli scambi tra Stati membri.

*Sulla prima questione*

47 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro debba essere interpretato nel senso che occorre ritenere che qualsiasi misura adottata dall'ANR al fine di garantire l'accesso degli utenti finali ai numeri non geografici, conformemente all'articolo 28 della direttiva «servizio universale», influenzi gli scambi tra Stati membri.

48 A tale riguardo, il presidente dell'UKE sostiene che la decisione di cui trattasi nel procedimento principale non abbia alcuna influenza significativa sugli scambi tra Stati membri. Dal canto suo, il governo polacco ritiene che tale decisione non influenzi «necessariamente» gli scambi tra tali Stati. La Telefonia Dialog, la T-Mobile Polska e la Commissione, invece, sostengono che detta decisione è idonea ad esercitare una siffatta influenza.

49 Né la direttiva-quadro né le direttive particolari contengono una definizione della nozione di «influenz[a] [su]gli scambi tra Stati membri», ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera b), della direttiva-quadro. Tuttavia, il considerando 38 di tale direttiva afferma che le misure che potrebbero influenzare il commercio tra gli Stati membri sono misure atte ad avere un'influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui modelli di commercio fra Stati membri in modo tale da creare una barriera al mercato unico.

50 Come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi da 61 a 64 delle sue conclusioni, la definizione della nozione di «influenz[a] [su]gli scambi tra Stati membri», ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera b), della direttiva-quadro, è analoga a quella della nozione di «pregiudizio al commercio tra Stati membri», ai sensi degli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, e deve pertanto averne la medesima portata ai fini dell'applicazione dell'articolo 7, paragrafo 3, di tale direttiva.

51 Ebbene, secondo una giurisprudenza costante in merito a tali articoli, affinché una decisione, un accordo o una pratica possano pregiudicare il commercio fra Stati membri, è necessario che, in base ad un complesso di elementi oggettivi di diritto o di fatto, appaia sufficientemente probabile che essi esercitano un'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi di scambio fra Stati membri, in modo tale da far temere che possano ostacolare la realizzazione di un mercato unico fra Stati membri (sentenze Asnef-Equifax e Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, punto 34 e giurisprudenza ivi citata; Erste Group Bank e a./Commissione, C-125/07 P, C-133/07 P e C-137/07 P, EU:C:2009:576, punto 36, nonché Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, punto 65).

52 In tale contesto, la Corte ha dichiarato che tale influenza non deve, inoltre, essere insignificante (v., in particolare, in tal senso, sentenze Béguelin Import, 22/71, EU:C:1971:113, punto 16; Manfredi e a., da C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, punto 42, nonché Erste Group Bank e a./Commissione, C-125/07 P, C-133/07 P e C-137/07 P, EU:C:2009:576, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

53 La Corte ha precisato che l'influenza che una decisione, un accordo o una pratica possono esercitare sui flussi di scambio tra Stati membri risulta, in generale, dalla combinazione di più fattori che di per sé non sarebbero necessariamente determinanti (v., in tal senso, sentenza Manfredi e a., da C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, punto 43) e che, per verificare se un'intesa pregiudichi in modo significativo il commercio fra Stati membri è necessario esaminarla nel suo contesto economico e giuridico (sentenza Asnef-Equifax e Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, punto 35), tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti nella fattispecie (sentenza Ziegler/Commissione, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punto 95). Tale influenza può essere valutata, in particolare, tenendo conto della natura dell'accordo o della pratica in questione, della natura dei prodotti o dei servizi interessati e della posizione e dell'importanza delle parti sul mercato (v., in tal senso, sentenza Javico, C-306/96, EU:C:1998:173, punto 17 e giurisprudenza ivi citata). A tale riguardo, la Corte ha già avuto modo di affermare che il carattere transfrontaliero dei servizi interessati costituisce un elemento rilevante ai fini della valutazione se vi sia pregiudizio al commercio tra Stati membri (sentenza Ziegler/Commissione, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punto 94).

54 Nell'ambito delle comunicazioni elettroniche, il considerando 38 della direttiva-quadro indica che le misure che potrebbero influenzare il commercio tra gli Stati membri comprendono misure che hanno un'influenza significativa su operatori o utenti in altri Stati membri, fra le quali tra l'altro: misure che influenzano i prezzi agli utenti in altri Stati membri, misure che influenzano la capacità di un'impresa stabilita in un altro Stato membro di fornire un servizio di comunicazione elettronica, e in particolare misure che influenzano la capacità di offrire servizi su base transnazionale, infine, misure che influenzano le strutture o l'accesso al mercato, con ripercussioni per le imprese di altri Stati membri.

55 In merito ad una misura volta a garantire l'accesso degli utenti finali di altri Stati membri a numeri non geografici, ai sensi dell'articolo 28 della direttiva «servizio universale», occorre rilevare che, in linea di principio, considerata la formulazione stessa di tale articolo, una siffatta misura ha per natura un effetto transfrontaliero all'interno dell'Unione europea.

56 Del resto, come risulta dal testo della decisione di rinvio, la decisione di cui trattasi nel procedimento principale, da un lato, consente segnatamente all'utente finale di un altro Stato membro che si trova in Polonia ed utilizza il roaming sulla rete di un operatore polacco di accedere a numeri non geografici e, dall'altro, fissa le tariffe dei servizi in questione, nonché le modalità di revisione di tali tariffe.

57 Risulta che una siffatta decisione, in quanto presenta, per l'utilizzo del roaming, una dimensione transnazionale e può avere ripercussioni sui prezzi pagati dagli utenti finali di altri Stati membri, può influenzare gli scambi tra Stati membri, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro.

58 Trattandosi di una valutazione dei fatti, spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare se la misura di cui trattasi nel procedimento principale possa incidere, in misura non irrilevante, sugli scambi tra Stati membri, esercitando un'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi di scambio fra tali Stati. A tale proposito, egli deve tener conto, in particolare, della natura di tale misura e dei servizi in questione, nonché della posizione e dell'importanza delle imprese interessate sul mercato.

59 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva-quadro deve essere interpretato nel senso che una misura adottata dall'ANR al fine di garantire l'accesso degli utenti finali ai numeri non geografici, conformemente all'articolo 28 della direttiva «servizio universale», influenza gli scambi tra Stati membri, ai sensi di tale disposizione, se essa può esercitare, in misura non irrilevante, un'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, su tali scambi, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

*Sulla terza questione*

60 Alla luce delle risposte fornite alle prime due questioni, non è necessario rispondere alla terza questione.

**Sulle spese**

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

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

1) **Gli articoli 7, paragrafo 3, e 20 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), devono essere interpretati nel senso che l'autorità nazionale di regolamentazione è tenuta ad attuare la procedura prevista dalla prima di tali disposizioni qualora, per risolvere una controversia fra imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica in uno Stato membro, essa abbia intenzione di imporre obblighi volti a garantire l'accesso ai numeri non geografici ai sensi dell'articolo 28 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), e tali obblighi siano idonei ad influenzare gli scambi tra Stati membri.**

2) **L'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2002/21 deve essere interpretato nel senso che una misura adottata dall'autorità nazionale di regolamentazione al fine di garantire l'accesso degli utenti finali ai numeri non geografici, conformemente all'articolo 28 della direttiva 2002/22, influenza gli scambi tra Stati membri, ai sensi di tale disposizione, se essa può esercitare, in misura non irrilevante, un'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, su tali scambi, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.**

Firme