SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

12 novembre 2009 *

Nel procedimento C-192/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Korkein hallinto-oikeus (Finlandia) con decisione 8 maggio 2008, pervenuta in cancelleria lo stesso giorno, nella causa

TeliaSonera Finland Oyj,

con l'intervento di:

iMEZ Ab,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. Bonichot, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Seconda Sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris (relatore) e L. Bay Larsen, giudici,

* Lingua processuale: il finlandese.

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: sig.ra C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 aprile 2009,

considerate le osservazioni presentate:

— per la TeliaSonera Finland Oyj, dal sig. K. Mattila, oikeustieteen kandidaatti;

— per iMEZ Ab, dall'avv. S. Aalto, asianajaja;

— per il governo finlandese, dalla sig.ra A. Guimaraes-Purokoski, in qualità di agente;

— per il governo italiano, dalla sig.ra I. Bruni, in qualità di agente, assistita dal sig. P. Gentili, avvocato dello Stato;

— per il governo lituano, dal sig. I. Jarukaitis, in qualità di agente;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalle sig.re C. Wissels e M. de Mol, in qualità di agenti;

— per il governo polacco, dal sig. M. Dowgielewicz, in qualità di agente;

— per il governo rumeno, dal sig. A. Ciobanu-Dordea, in qualità di agente, assistito dalla sig.ra E. Gane e dal sig. L. Nicolae, consilieri;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. I. Koskinen e A. Nijenhuis, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 maggio 2009,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione 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) (GU L 108, pag. 7).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un ricorso che vede opposte la TeliaSonera Finland Oyj (in prosieguo: la «TeliaSonera»), subentrante nei diritti della Sonera Mobile Networks Oy, alla Viestintävirasto (autorità di regolamentazione delle telecomunicazioni; in prosieguo: l'«ART») e alla iMEZ Ab (in prosieguo: la «iMEZ») riguardo ad una decisione emessa l'11 dicembre 2006 dall'ART nei confronti della TeliaSonera.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

3 I 'considerando' quinto, sesto, ottavo e diciannovesimo della direttiva «accesso» affermano:

(5) «In un mercato aperto e concorrenziale non dovrebbero esistere restrizioni che impediscano alle imprese di negoziare tra loro accordi in materia di accesso e di interconnessione, e in particolare accordi transfrontalieri, nel rispetto delle regole di concorrenza previste dal Trattato [CE]. Per realizzare un autentico mercato paneuropeo caratterizzato da una maggiore efficienza, da una concorrenza effettiva, da più ampie possibilità di scelta e da servizi concorrenziali per i consumatori, è necessario che le imprese che ricevono richieste di accesso o di interconnessione concludano in linea di principio tali accordi su base commerciale e negozino in buona fede.

(6) In 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 e di interoperabilità dei servizi. In particolare possono garantire l'interconnettibilità da punto a punto imponendo obblighi proporzionati alle imprese che controllano l'accesso agli utenti finali. (…).

(…)

(8) Gli operatori di reti controllano l'accesso ai propri clienti in base a un'identificazione univoca dei numeri o degli indirizzi di un elenco pubblicato. Gli altri operatori di rete devono essere in grado di convogliare il traffico verso questi consumatori e a tal fine devono potersi reciprocamente interconnettere, in modo diretto o indiretto. I diritti e gli obblighi in vigore per quanto riguarda la negoziazione dell'interconnessione devono pertanto essere mantenuti. (…).

(…)

(19) L'obbligo di consentire l'accesso all'infrastruttura di rete può essere giustificato in quanto mezzo per accrescere la concorrenza. Le autorità nazionali di regolamentazione devono tuttavia garantire un equilibrio tra i diritti del proprietario di un'infrastruttura a sfruttarla a proprio beneficio, e i diritti di altri prestatori di servizi ad accedere a risorse essenziali per la fornitura di servizi concorrenti. Qualora siano imposti agli operatori obblighi in base ai quali essi siano tenuti a soddisfare richieste fondate di accesso agli elementi della rete e alle risorse correlate e di uso dei medesimi, tali richieste possono essere respinte soltanto in base a criteri obiettivi quali la fattibilità tecnica o la necessità di preservare l'integrità della rete. (…)».

4 A norma dell'art. 1, n. 1, della direttiva «accesso»:

«(…), la presente direttiva armonizza le modalità secondo le quali gli Stati membri disciplinano l'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e l'interconnessione delle medesime. L'obiettivo è quello di istituire un quadro normativo compatibile con i principi del mercato interno, atto a disciplinare le relazioni tra i fornitori di reti e di servizi e che si traduca in concorrenza sostenibile, interoperabilità dei servizi di comunicazione elettronica e vantaggi per i consumatori».

5 L'art. 2 della stessa direttiva contiene, in particolare, le seguenti definizioni:

«(…)

a) con "accesso": si intende il fatto di rendere accessibili risorse e/o servizi ad un'altra impresa a determinate condizioni, su base esclusiva o non esclusiva, ai fini di fornire servizi di comunicazione elettronica. Il concetto comprende, tra l'altro: l'accesso agli elementi della rete e alle risorse correlate, che può comportare la connessione di apparecchiature con mezzi fissi o non fissi (ivi compreso in particolare l'accesso alla rete locale nonché alle risorse e ai servizi necessari per fornire servizi tramite la rete locale); l'accesso all'infrastruttura fisica, tra cui edifici, condotti e piloni; l'accesso ai pertinenti sistemi software, tra cui i sistemi di supporto operativo; l'accesso ai servizi di traduzione del numero o a sistemi che svolgano funzioni analoghe; l'accesso alle reti fisse e mobili, in particolare per il roaming; l'accesso ai sistemi di accesso condizionato per i servizi di televisione digitale, l'accesso ai servizi di rete virtuale;

b) con “interconnessione”: si intende il collegamento fisico e logico delle reti pubbliche di comunicazione utilizzate dalla medesima impresa o da un’altra impresa per consentire agli utenti di un’impresa di comunicare con gli utenti della medesima o di un’altra impresa, o di accedere ai servizi offerti da un’altra impresa. I servizi possono essere forniti dalle parti interessate o da altre parti che hanno accesso alla rete. L’interconnessione è una particolare modalità di accesso messa in opera tra operatori della rete pubblica;

c) con “operatore”: si intende un’impresa che fornisce o è autorizzata a fornire una rete pubblica di comunicazioni, o una risorsa correlata (…);

(…)».

6 Ai sensi dell’art. 3, n. 1, della direttiva «accesso»:

«Gli Stati membri provvedono affinché non vi siano restrizioni che impediscano alle imprese di un medesimo Stato membro o di differenti Stati membri di negoziare tra loro, nel rispetto del diritto comunitario, accordi sulle disposizioni tecniche e commerciali relative all’accesso e/o all’interconnessione. L’impresa che richiede l’accesso o l’interconnessione non necessita di un’autorizzazione ad operare nello Stato membro in cui è richiesto l’accesso o l’interconnessione, qualora essa non fornisca servizi o non gestisca una rete in detto Stato membro».

7 L'art. 4 di tale direttiva, intitolato «Diritti ed obblighi delle imprese», recita come segue:

«1. Gli operatori di reti pubbliche di comunicazione hanno il diritto e, se richiesto da altre imprese titolari di un'autorizzazione dello stesso tipo, l'obbligo di negoziare tra loro l'interconnessione ai fini della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, allo scopo di garantire la fornitura e l'interoperabilità dei servizi in tutta la Comunità. Gli operatori offrono l'accesso e l'interconnessione ad altre imprese nei termini e alle condizioni conformi agli obblighi imposti dall'autorità nazionale di regolamentazione ai sensi degli articoli 5, 6, 7 e 8.

(…)».

8 L'art. 5 della suddetta direttiva, intitolato «Poteri e competenze delle autorità nazionali di regolamentazione in materia di accesso e di interconnessione», così dispone:

«1. Nel perseguire gli obiettivi stabiliti dall'art. 8 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)], le autorità nazionali di regolamentazione 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.

In particolare, fatte salve le misure che potrebbero essere adottate nei confronti di imprese che detengono un notevole potere di mercato ai sensi dell'articolo 8, le autorità nazionali di regolamentazione possono imporre:

a) nella misura necessaria a garantire l'interconnettibilità da punto a punto, obblighi alle imprese che controllano l'accesso agli utenti finali, compreso in casi giustificati l'obbligo di interconnessione delle rispettive reti qualora non sia già prevista;;

(…)

2. Le autorità nazionali di regolamentazione possono, nell'imporre ad un operatore l'obbligo di concedere l'accesso ai sensi dell'articolo 12, stabilire condizioni tecniche o operative che devono essere soddisfatte dal prestatore di servizi e/o dai beneficiari di tale accesso, ai sensi della normativa comunitaria, ove necessario per garantire il funzionamento normale della rete. Le condizioni che si riferiscono all'attuazione di norme o specifiche tecniche sono conformi all'articolo 17 della direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro).

3. Gli obblighi e le condizioni imposti ai sensi dei paragrafi 1 e 2 sono obiettivi, trasparenti, proporzionati e non discriminatori e sono attuati conformemente alla procedura di cui agli articoli 6 e 7 della direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro).

4. Per quanto concerne l'accesso e l'interconnessione, gli Stati membri provvedono affinché l'autorità nazionale di regolamentazione 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 2002/21/CE (direttiva quadro), ai sensi delle disposizioni della presente direttiva e delle procedure di cui agli articoli 6, 7, 20 e 21 della direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro)».

9 Gli artt. 6-13 della direttiva «accesso» definiscono gli obblighi imposti agli operatori e le procedure di riesame del mercato.

10 In particolare gli artt. 8-12 di tale direttiva definiscono gli obblighi e le procedure applicabili agli operatori designati come detentori di un significativo potere in un mercato specifico.

11 A norma del suddetto art. 12, intitolato «Obblighi in materia di accesso e di uso di determinate risorse di rete»:

«1. Ai sensi dell'articolo 8, le autorità nazionali di regolamentazione possono imporre agli operatori di accogliere richieste ragionevoli di accesso e di 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.

Agli operatori può essere imposto, tra l'altro:

a) di concedere a terzi un accesso a determinati elementi e/o risorse di rete, compreso l'accesso disaggregato alla rete locale;

b) di negoziare in buona fede con le imprese che chiedono un accesso;

(…)

g) di fornire determinati servizi necessari per garantire agli utenti l'interoperabilità dei servizi da punto a punto, tra cui risorse per servizi di reti intelligenti o servizi di roaming per le reti mobili;

(…)

i) di interconnettere reti o risorse di rete.

Le autorità nazionali di regolamentazione possono associare a tali obblighi condizioni di equità, ragionevolezza, tempestività.

(…)».

12 Dal canto suo, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione

elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU L 108, pag. 21), contiene all'art. 2, n. 2, lett. a), la seguente definizione:

«per "autorizzazione generale" si intende il quadro normativo istituito dallo Stato membro che garantisce i diritti alla fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica e stabilisce obblighi specifici per il settore applicabile a tutti i tipi specifici di servizi e di reti di comunicazione elettronica, conformemente alla presente direttiva».

13 L'art. 4 di tale direttiva, intitolato «Elenco minimo dei diritti derivanti dall'autorizzazione generale», recita come segue:

«1. Le imprese autorizzate [con autorizzazione generale] ai sensi dell'articolo 3 hanno il diritto di:

a) fornire reti e servizi di comunicazione elettronica;

(…).

2. Allorché tali imprese forniscono al pubblico reti o servizi di comunicazione elettronica, l'autorizzazione generale dà loro inoltre il diritto di:

a) negoziare le interconnessioni con altri prestatori di reti e di servizi pubblici di comunicazione contemplati da un'autorizzazione generale, e ove applicabile ottenere l'accesso o l'interconnessione alle reti in qualunque luogo della Comunità alle condizioni della direttiva 2002/19/CE (direttiva accesso) e conformemente alla stessa;

(…)».

14 L'art. 6 della direttiva «autorizzazioni» prevede:

«1. L'autorizzazione generale per la fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica (…) [può] essere assoggettat[a] esclusivamente alle condizioni elencate (…) nell[a] part[e] A (…) dell'allegato. Tali condizioni devono essere obiettivamente giustificate rispetto alla rete o al servizio in questione, proporzionate, trasparenti e non discriminatorie.

2. Gli obblighi specifici prescritti ai fornitori di servizi e di reti di comunicazione elettronica ai sensi dell'articolo 5, paragrafi 1 e 2 e degli articoli 6 e 8 della direttiva [accesso], (…) sono separati, sotto il profilo giuridico, dai diritti e dagli obblighi previsti dall'autorizzazione generale (…).

(…)».

15 A norma della parte A dell'allegato della suddetta direttiva, una delle condizioni che possono corredare l'autorizzazione generale è quella di assicurare l'interoperabilità dei servizi e l'interconnessione delle reti conformemente alla direttiva «accesso».

16 Quanto alla direttiva «quadro», essa contiene all'art. 2, in particolare, le seguenti definizioni:

«(…)

c) "servizio di comunicazione elettronica", i servizi forniti di norma a pagamento consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazioni elettroniche, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare radiotelevisiva, ma ad esclusione dei servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti; sono inoltre esclusi i servizi della società dell'informazione di cui all'articolo 1 della direttiva [del Parlamento europeo e del Consiglio 22 giugno 1998, 98/34/CE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 204, pag. 37)] non consistenti interamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica;

d) "rete pubblica di comunicazioni", una rete di comunicazioni elettroniche utilizzata interamente o prevalentemente per fornire servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico;

(…)».

17 Gli artt. 8-13 della direttiva «quadro» definiscono le funzioni che le autorità nazionali di regolamentazione devono esercitare per soddisfare gli obiettivi di concorrenza, di sviluppo del mercato interno e di promozione degli interessi dei cittadini dell'Unione europea.

Il diritto nazionale

18 L'art. 2 della legge sul mercato delle comunicazioni (Viestintämarkkinalaki 393/2003) 23 maggio 2003, intitolato «Definizioni», dispone quanto segue:

«Ai fini della presente legge si intende per:

(…)

13) "interconnessione": il collegamento fisico e funzionale di diversi reti e servizi di comunicazione al fine di garantire che gli utenti abbiano accesso alla rete e ai servizi di comunicazione di altri operatori di telecomunicazioni;

(…)

17) “impresa di rete”: un’impresa che fornisce una rete di comunicazioni in suo possesso o da essa detenuta per un altro motivo al fine di trasmettere, distribuire o fornire messaggi;

(…)

19) “impresa di servizi”: un’impresa che trasmette messaggi tramite una rete di comunicazioni che essa possiede o ha acquisito da un’impresa di rete ai fini del suo utilizzo o che distribuisce o fornisce messaggi in una rete di comunicazioni di massa;

(…)

21) “impresa di telecomunicazioni”: qualsiasi impresa di rete o qualsiasi impresa di servizi;

(…)».

19 Conformemente all’art. 39 di tale legge, intitolato «Obblighi di interconnessione incombenti alle imprese di telecomunicazioni», un’impresa di telecomunicazioni ha l’obbligo di negoziare l’interconnessione con un’altra impresa di telecomunicazioni. In applicazione del n. 2 di tale articolo, l’ART può con decisione imporre ad un’impresa che detiene un significativo potere di mercato l’obbligo di connettere una rete o un servizio di comunicazioni ad una rete o ad un servizio di comunicazioni di un’altra impresa di telecomunicazioni. Inoltre il n. 3 del suddetto articolo autorizza l’ART ad imporre un identico obbligo ad imprese che non detengono un significativo potere di

mercato qualora le imprese di telecomunicazioni interessate controllino le connessioni degli utenti alla rete di comunicazioni e tale obbligo sia necessario al fine di garantire l'interconnessione delle reti di comunicazioni.

Controversia nella causa principale e questioni pregiudiziali

20 Risulta dalla decisione di rinvio che il 10 maggio 2006 la iMEZ ha chiesto all'ART, autorità nazionale di regolamentazione finlandese, di adottare le misure necessarie ad assicurare la conclusione con la TeliaSonera di un accordo di interconnessione relativo alla trasmissione di messaggi con un contenuto di testo (in prosieguo: gli «SMS») e di messaggi multimediali (in prosieguo: gli «MMS»).

21 Il 18 maggio 2006 l'ART ha rimesso la pratica ad un procedimento di conciliazione in esito al quale si è constatato il fallimento delle trattative.

22 Il 7 agosto 2006 la iMEZ, società con sede in Svezia, ha chiesto all'ART di obbligare la TeliaSonera a negoziare l'interconnessione in buona fede proponendole un accordo reciproco a condizioni ragionevoli. In subordine ed in caso di mancato accordo, la iMEZ chiedeva che fosse imposto alla TeliaSonera un obbligo di interconnessione reciproca per gli SMS nonché per gli MMS e di fissazione delle tariffe di terminazione per i due tipi di messaggi in parola sulla base dei costi sostenuti, e ciò in maniera non discriminatoria. In ulteriore subordine la iMEZ chiedeva che fosse definito, quale mercato rilevante delle telecomunicazioni, la terminazione degli SMS e degli MMS sulla rete mobile privata e che la TeliaSonera fosse riconosciuta quale impresa detentrice di un significativo potere di mercato, permettendole quindi di accedere all'interconnessione.

23 Con decisione 11 dicembre 2006 l'ART ha constatato che la TeliaSonera era venuta meno all'obbligo di negoziare che le incombeva ai sensi dell'art. 39 della legge sul mercato delle telecomunicazioni e le ha ingiunto di negoziare in buona fede l'interconnessione dei servizi di SMS e MMS con la iMEZ. Conformemente a tale decisione, le trattative dovevano tener conto degli obiettivi perseguiti attraverso l'interconnessione e partire dal principio a norma del quale il buon funzionamento dei servizi di SMS e MMS tra i sistemi poteva essere assicurato a condizioni ragionevoli che permettessero all'utente di ricorrere ai servizi di messaggeria delle imprese interessate.

24 La TeliaSonera ha interposto ricorso avverso tale decisione dinanzi al Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema), sostenendo che l'ART non era competente ad imporre requisiti di merito quanto ai termini di un accordo da negoziare relativamente all'interconnessione dei servizi di SMS e MMS. Nell'ambito di tale ricorso la TeliaSonera chiede, da un lato, che si constati che essa si è conformata all'obbligo di negoziare di cui all'art. 39 della legge sul mercato delle telecomunicazioni e, dall'altro, che venga annullata la decisione dell'ART dell'11 dicembre 2006.

25 Alla luce di quanto precede il Korkein hallinto-oikeus ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 4, n. 1, della direttiva ["accesso"], letto in combinato disposto, da un lato, con i 'considerando' quinto, sesto e ottavo della direttiva e, dall'altro, con gli artt. 5 e 8 della medesima, debba essere interpretato nel senso che:

a) una normativa nazionale, come l'art. 39, n. 1, della [legge sul mercato delle comunicazioni], possa disporre che qualsiasi impresa di telecomunicazioni è obbligata a negoziare l'interconnessione con un'altra impresa di telecomunicazioni e, in caso di soluzione affermativa, che:

b) l'autorità nazionale di regolamentazione possa ritenere che l'obbligo di negoziazione non è soddisfatto quando un'impresa di telecomunicazioni, che non detenga un significativo potere di mercato, ha offerto ad un'altra impresa l'interconnessione a condizioni che la stessa autorità giudica del tutto unilaterali e idonee ad ostacolare lo sviluppo di un mercato concorrenziale al dettaglio, nella misura in cui le stesse condizioni abbiano effettivamente impedito a tale altra impresa di offrire ai propri clienti la possibilità di trasmettere [MMS] agli utenti finali collegati alla rete dell'impresa di telecomunicazioni di cui trattasi e, in caso di soluzione affermativa, che

c) l'autorità nazionale di regolamentazione possa obbligare con la propria decisione la menzionata impresa di telecomunicazioni, che non dispone di un significativo potere di mercato, a negoziare in buona fede l'interconnessione di servizi di SMS e MMS tra i sistemi delle [due] imprese [interessate], talché nel corso delle trattative commerciali vengano presi in considerazione gli obiettivi perseguiti attraverso l'interconnessione e le stesse trattative muovano dalla premessa che l'operatività dei servizi SMS e MMS tra detti sistemi deve realizzarsi a condizioni ragionevoli, di modo che l'utente abbia la possibilità di ricorrere ai servizi di comunicazione delle imprese di telecomunicazioni.

2) Se sulla valutazione delle questioni summenzionate influisca la natura della rete della iMEZ e la questione se la iMEZ vada considerata quale operatore di reti pubbliche di comunicazione elettronica».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima parte della prima questione e sulla seconda questione

26 Con la prima parte della prima questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'art. 4, n. 1 della direttiva «accesso», letto in combinato disposto con i 'considerando' quinto, sesto ed ottavo nonché con gli artt. 5 e 8 di quest'ultima, osti ad una normativa nazionale che, come quella della causa principale, non limiti la possibilità di far valere l'obbligo di negoziare in materia di interconnessione ai soli operatori di reti pubbliche di comunicazioni. Con la seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, tale giudice intende anche accertare se, conseguentemente, lo status e la natura della rete di un'impresa che invoca a suo vantaggio l'obbligo di negoziare influisca sui rapporti con l'altra impresa interessata.

27 È necessario precisare in via preliminare che, tenuto conto delle definizioni fornite all'art. 2 della legge sul mercato delle comunicazioni quali descritte al punto 18 della presente sentenza, la prima questione sollevata è invero diretta ad accertare se l'obbligo di negoziare previsto all'art. 4, n. 1, della direttiva «accesso» possa essere invocato da prestatori di servizi al fine di assicurare un'interoperabilità di servizi di comunicazioni.

28 Risulta dal tenore del suddetto art. 4, n. 1, che l'obbligo di negoziare l'interconnessione incombe all'insieme degli operatori di reti pubbliche di comunicazioni dal momento che lo richieda un'altra impresa, titolare di un'autorizzazione.

29 Quanto all'autorizzazione si deve osservare che l'art. 2, n. 2, lett. a), della direttiva «autorizzazioni» definisce l'«autorizzazione generale», rilasciata alle imprese ai sensi

dell'art. 3, n. 2, di tale direttiva, come «il quadro normativo istituito dallo Stato membro che garantisce i diritti della fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica».

30 Pertanto la suddetta autorizzazione riguarda anche le imprese di servizi.

31 Tuttavia l'art. 4, n. 2, lett. a), della direttiva «autorizzazione» precisa che le imprese titolari di un'autorizzazione siffatta, le quali forniscono al pubblico reti o servizi di comunicazione elettronica, sono autorizzate a negoziare l'interconnessione con altri prestatori di reti o servizi di comunicazione conformemente alla direttiva «accesso».

32 Orbene, l'art. 2, lett. b), della direttiva «accesso» definisce l'«interconnessione» come «il collegamento fisico e logico [di] reti pubbliche di comunicazione», prima di sottolineare che essa «è una particolare modalità di accesso messa in opera tra operatori della rete pubblica».

33 Inoltre la reciprocità dell'interconnessione, prevista all'art. 4, n. 1, della direttiva «accesso», implica che le due parti della negoziazione siano operatori di reti pubbliche.

34 Di conseguenza, l'obbligo di negoziare stabilito nella medesima disposizione verte solo sull'interconnessione di reti, escluse altre forme di accesso alle reti stesse (v., in tal

senso, sentenza 13 dicembre 2008, causa C-227/07, Commissione/Polonia, Racc. pag. 8403, punto 36), e grava solo sugli operatori di reti pubbliche di comunicazioni nei confronti di altri operatori di reti pubbliche di comunicazioni.

35 Pertanto i prestatori di servizi di comunicazioni elettroniche non rientranti nella categoria degli «operatori di reti pubbliche di comunicazioni» non possono invocare l'obbligo di negoziare previsto all'art. 4, n. 1, della direttiva «accesso».

36 Occorre comunque constatare che il suddetto obbligo di negoziare è indipendente dalla detenzione da parte dell'impresa interessata di un significativo potere di mercato e non implica l'obbligo di concludere un accordo di interconnessione, ma soltanto la negoziazione di un accordo siffatto.

37 Va quindi esaminato se, come fa valere il governo dei Paesi Bassi, gli Stati membri possano prevedere, attraverso una normativa generale come la legge sul mercato delle comunicazioni di cui trattasi nella causa principale, la possibilità per i fornitori di servizi di telecomunicazioni di invocare l'obbligo di negoziazione che è applicabile agli operatori di reti pubbliche di comunicazioni.

38 Occorre in proposito rilevare, in primo luogo, che il nuovo contesto normativo istituito nel 2002 nel settore delle telecomunicazioni, composto della direttiva «quadro» nonché di direttive particolari, tra cui le direttive «autorizzazioni» e «accesso», ha lo scopo di

istituire un quadro normativo armonizzato per la disciplina dei servizi di comunicazione elettronica, delle reti di comunicazione elettronica nonché delle risorse e dei servizi correlati in un ambiente di concorrenza effettiva.

39 In secondo luogo, sia il quinto 'considerando' sia l'art. 3, n. 1, della direttiva «accesso» sanciscono, per le imprese, la libertà di negoziare e di contrarre. Tale libertà si inquadra nell'obiettivo della direttiva «accesso», definito all'art. 1, n. 1, di quest'ultima, che è quello di «istituire un quadro normativo (…) che si traduca in concorrenza sostenibile, interoperabilità dei servizi di comunicazione elettronica e vantaggi per i consumatori».

40 Ne consegue che, come sostiene il governo rumeno, un obbligo di negoziare come quello previsto all'art. 4, n. 1, della direttiva «accesso» costituisce un'eccezione e deve conseguentemente essere oggetto di un'interpretazione restrittiva.

41 In terzo luogo, gli artt. 5-8 della suddetta direttiva definiscono in maniera precisa gli obblighi che gli Stati membri devono rispettare circa la determinazione dei poteri e delle responsabilità delle autorità nazionali di regolamentazione.

42 Pertanto il potere del legislatore nazionale è debitamente inquadrato.

43 In quarto luogo, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 64 e seguenti delle conclusioni e contrariamente a quanto sostiene il governo dei Paesi Bassi, l'art. 6, n. 1,

della direttiva «autorizzazioni» non può costituire il fondamento di una normativa nazionale come quella in questione nella causa principale.

44 Infatti l'art. 6, n. 1, della direttiva «autorizzazioni» si limita a prevedere un'autorizzazione generale soggetta alle condizioni elencate nella parte A dell'allegato di tale direttiva che rinvia, al punto 3, alla direttiva «accesso».

45 Ne consegue che la direttiva «accesso» fissa il quadro nel quale si svolgono le negoziazioni o si stabiliscono gli obblighi da porre a carico delle imprese di comunicazioni.

46 Alla luce di quanto precede occorre constatare che la natura della rete di un'impresa che invoca a suo vantaggio l'obbligo di negoziazione di cui all'art. 4, n. 1, della direttiva «accesso» e la questione se tale impresa sia un operatore di reti pubbliche di comunicazioni influiscono sui rapporti con l'altra impresa interessata, in quanto gli Stati membri non possono imporre tale obbligo ad operatori diversi da quelli di reti pubbliche di comunicazioni.

47 Spetta al giudice del rinvio, basandosi sulle definizioni fornite all'art. 2 della direttiva «accesso» e della direttiva «quadro», stabilire se, tenuto conto dello status e della natura degli operatori di cui trattasi nella causa principale, questi ultimi possano essere qualificati come operatori di reti pubbliche di comunicazioni.

48 Risulta da quanto precede che la prima parte della prima questione nonché la seconda questione sollevata vanno risolte nel senso che l'art. 4, n. 1, della direttiva «accesso», letto in combinato disposto con i 'considerando' quinto, sesto, ottavo e diciannovesimo nonché con gli artt. 5-8 di tale direttiva, osta a una normativa nazionale come la legge sul mercato delle comunicazioni per la parte in cui essa non limita la possibilità di invocare l'obbligo di negoziazione in materia di interconnessione di reti ai soli operatori di reti pubbliche di comunicazioni. Spetta al giudice del rinvio stabilire se, tenuto conto dello status e della natura degli operatori di cui alla causa principale, questi ultimi possano essere designati quali operatori di reti pubbliche di comunicazioni.

Sulla seconda parte della prima questione

49 Con la seconda parte della sua prima questione, il giudice del rinvio intende accertare se un'autorità nazionale di regolamentazione possa ritenere che è stato violato l'obbligo di negoziare un'interconnessione previsto all'art. 4, n. 1, della direttiva «accesso», quando un'impresa che non detiene un significativo potere di mercato propone l'interconnessione ad un'altra impresa a condizioni unilaterali idonee ad ostacolare lo sviluppo di un mercato al dettaglio concorrenziale qualora tali condizioni impediscano ai clienti della seconda impresa di fruire dei servizi di quest'ultima.

50 Occorre rilevare, in primo luogo, che la Corte ha dichiarato che le funzioni di regolamentazione dell'autorità nazionale sono definite agli artt. 8-13 della direttiva «quadro». Peraltro essa ha interpretato l'art. 8 in parola come una norma diretta ad imporre agli Stati membri l'obbligo di assicurarsi che le autorità nazionali di regolamentazione adottino tutte le ragionevoli misure intese a promuovere la concorrenza nella fornitura dei servizi di comunicazione elettronica, garantendo che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle

comunicazioni elettroniche e rimuovendo gli ostacoli residui che si frappongono alla fornitura dei detti servizi a livello europeo (sentenza Commissione/Polonia, cit., punti 62 e 63 nonché la giurisprudenza citata).

51 In secondo luogo, il quinto 'considerando' della direttiva «accesso» afferma che è necessario che le imprese le quali ricevono richieste di accesso o di interconnessione concludano in linea di principio tali accordi su base commerciale e negozino in buona fede.

52 In proposito l'art. 5, n. 4, di tale direttiva permette alle autorità nazionali di regolamentazione di intervenire, in mancanza di accordo, per garantire il rispetto degli obiettivi previsti all'art. 8 della direttiva «quadro».

53 In terzo luogo, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 103 delle sue conclusioni, al fine della salvaguardia di un effetto utile dell'art. 4, n. 1, della direttiva «accesso», che prevede un obbligo di negoziare alle condizioni richiamate ai punti 28-36 della presente sentenza, occorre muovere dal presupposto che la negoziazione deve svolgersi in buona fede.

54 In quarto luogo, contrariamente a quanto fatto valere dal governo finlandese, l'art. 12, n. 1, della direttiva «accesso» non può servire quale fondamento per una valutazione come quella indicata dal giudice del rinvio fino a quando l'operatore destinatario della

domanda di interconnessione non sia stato designato quale detentore di un significativo potere sul mercato in questione conformemente all'art. 8, n. 2, della suddetta direttiva.

55 Risulta da quanto precede che la seconda parte della prima questione sollevata dev'essere risolta nel senso che un'autorità nazionale di regolamentazione può considerare che l'obbligo di negoziare un'interconnessione è stato violato quando un'impresa non detentrice di un significativo potere di mercato propone l'interconnessione ad un'altra impresa a condizioni unilaterali idonee ad ostacolare lo sviluppo di un mercato al dettaglio concorrenziale, qualora tali condizioni impediscano ai clienti della seconda impresa di fruire dei servizi di quest'ultima.

Sulla terza parte della prima questione

56 Con la terza parte della prima questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se un'autorità nazionale di regolamentazione possa ingiungere ad un'impresa che non dispone di un significativo potere di mercato di negoziare in buona fede con un'altra impresa l'interconnessione di servizi di SMS e MMS tra i sistemi di tali due imprese.

57 Si deve preliminarmente precisare che la premessa necessaria per risolvere tale parte della prima questione è o che l'art. 4, n. 1, della direttiva «accesso» è applicabile alla causa principale dal momento che i due operatori interessati sono operatori di reti pubbliche di comunicazioni, ma gli obblighi imposti in tale articolo non sono stati rispettati dall'operatore cui è stato chiesto di negoziare un'interconnessione, o che la situazione controversa nella causa principale si colloca al di fuori dell'ambito di applicazione di tale articolo, in quanto uno degli operatori in questione non può essere qualificato come operatore di reti pubbliche di comunicazioni.

58 Pertanto occorre rilevare, in primo luogo, che dal tenore dell'art. 5, n. 1, primo comma, della direttiva «accesso» risulta che le autorità nazionali di regolamentazione hanno il compito di garantire un accesso e un'interconnessione adeguati nonché l'interoperabilità dei servizi con mezzi che non sono tassativamente elencati.

59 In tale contesto, conformemente al suddetto art. 5, n. 1, secondo comma, lett. a), le autorità in questione devono essere in grado di imporre «obblighi alle imprese che controllano l'accesso agli utenti finali, compreso in casi giustificati l'obbligo di interconnessione delle rispettive reti», al solo fine di garantire l'interconnettibilità da punto a punto.

60 In secondo luogo, l'art. 5, n. 4, della direttiva «accesso» riguarda del pari l'accesso e l'interconnessione ed impone il conferimento alle autorità nazionali di regolamentazione di un'autonomia di intervento, giacché esso dispone che le suddette autorità possono segnatamente intervenire di propria iniziativa per garantire il rispetto degli obiettivi fissati all'art. 8 della direttiva «quadro», e ciò senza definire o limitare le modalità di tale intervento.

61 Appare quindi che le disposizioni rilevanti della direttiva «quadro» e della direttiva «accesso» permettono ad un'autorità nazionale di regolamentazione di adottare una decisione che ingiunge ad un'impresa non detentrice di un significativo potere di mercato, ma che controlla l'accesso agli utenti finali, di negoziare vuoi l'interconnessione delle due reti interessate, se chi richiede un accesso siffatto dev'essere designato come operatore di reti pubbliche di comunicazioni, vuoi un'interoperabilità dei servizi di SMS e MMS, se tale richiedente non rientra in tale designazione.

62 Deriva da quanto precede che la terza parte della prima questione sollevata va risolta nel senso che un'autorità nazionale di regolamentazione può ingiungere ad un'impresa non detentrice di un significativo potere di mercato, ma che controlla l'accesso agli utenti finali, di negoziare in buona fede con un'altra impresa vuoi l'interconnessione delle due reti interessate, se chi richiede un accesso siffatto debba essere qualificato come

operatore di reti pubbliche di comunicazioni, vuoi l'interoperabilità dei servizi di SMS e MMS se tale richiedente non rientri in tale designazione.

Sulle spese

63 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 (Seconda Sezione) dichiara:

1) **L'art. 4, n. 1, 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»), letto in combinato disposto con i 'considerando' quinto, sesto, ottavo e diciannovesimo nonché con gli artt. 5-8 di tale direttiva, osta a una normativa nazionale come la legge 23 maggio 2003 sul mercato delle comunicazioni (Viestintämarkkinalaki) per la parte in cui quest'ultima non limita la possibilità di invocare l'obbligo di negoziazione in materia di interconnessione di reti ai soli operatori di reti pubbliche di comunicazioni. Spetta al giudice del rinvio stabilire se, tenuto conto dello status e della natura degli operatori di cui alla causa principale, questi ultimi possano essere qualificati come operatori di reti pubbliche di comunicazioni.**

2) **Un'autorità nazionale di regolamentazione può considerare che l'obbligo di negoziare un'interconnessione è stato violato quando un'impresa non detentrice di un significativo potere di mercato propone l'interconnessione ad un'altra impresa a condizioni unilaterali idonee ad ostacolare lo sviluppo di**

un mercato al dettaglio concorrenziale, qualora tali condizioni impediscano ai clienti della seconda impresa di fruire dei servizi di quest'ultima.

3) **Un'autorità nazionale di regolamentazione può ingiungere ad un'impresa non detentrice di un significativo potere di mercato, ma che controlla l'accesso agli utenti finali, di negoziare in buona fede con un'altra impresa vuoi l'interconnessione delle due reti interessate, se chi richiede un accesso siffatto deve essere qualificato come operatore di reti pubbliche di comunicazioni, vuoi l'interoperabilità dei servizi di trasmissione di messaggi con contenuto testuale o multimediali, se tale richiedente non rientra in tale designazione.**

Firme