SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

8 giugno 2010 *

Nel procedimento C-58/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division (Administrative Court) (Regno Unito), con decisione 18 dicembre 2007, pervenuta in cancelleria il 13 febbraio 2008, nella causa

The Queen, su istanza di:

Vodafone Ltd,

Telefónica O2 Europe plc,

T-Mobile International AG,

Orange Personal Communications Services Ltd

* Lingua processuale: l'inglese.

contro

Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform,

con l'intervento di:

Office of Communications,

Hutchison 3G UK Ltd,

GSM Association,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, dalle sig.re R. Silva de Lapuerta, P. Lindh e C. Toader, presidenti di sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, T. von Danwitz (relatore) e A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro
cancelliere: sig. K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 28 aprile 2009,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Vodafone Ltd, dal sig. D. Pannick, QC, e dal sig. R. Kreisberger, advocate;

— per la Telefónica O2 Europe plc, la T-Mobile International AG e la Orange Personal Communications Services Ltd, dal sig. D. Anderson, QC, dai sig.ri I. Ross, M. Lemanski, solicitors, e dal sig. D. Scannell, barrister;

— per la Hutchison 3G UK Ltd, dalla sig.ra F. Richmond, solicitor, e dal sig. B. Kennelly, barrister;

— per la GSM Association, dagli avv.ti B. Amory e S. Clerckx, avocats, nonché dal sig. M. Chamberlain, barrister;

— per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra I. Rao, in qualità di agente, assistita dal sig. J. Turner, QC, e dal sig. T. Ward, barrister;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra C. M. Wissels e dal sig. Y. de Vries, in qualità di agenti;

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

— per il Parlamento europeo, dai sigg. E. Perillo, J. Rodrigues e L. Visaggio, in qualità di agenti;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dal sig. D. Canga Fano e dalla sig.ra G. Kimberley, in qualità di agenti;

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

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 1º ottobre 2009,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 27 giugno 2007, n. 717, relativo al roaming sulle reti pubbliche di telefonia mobile all'interno della Comunità e che modifica la direttiva 2002/21/CE (GU L 171, pag. 32).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la Vodafone Ltd, la Telefónica O2 Europe Plc, la T-Mobile International AG e la Orange Personal Communications Services Ltd, operatori di reti pubbliche di telefonia mobile attivi nel Regno Unito, nell'Unione europea e in altri mercati internazionali, da un lato, e, dall'altro, il Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (Segretario di Stato per gli affari economici, l'industria e la riforma legislativa) in merito alla validità delle disposizioni di applicazione del regolamento n. 717/2007 adottate dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

Il contesto normativo

Il quadro normativo per le reti ed i servizi di comunicazioni elettroniche

3 Nel 2002 il legislatore comunitario ha emanato, sulla base dell'art. 95 CE, un quadro normativo per le reti ed i servizi di comunicazioni elettroniche (in prosieguo: il «quadro normativo») al fine di assoggettare tutte le reti di trasmissione ed i servizi associati ad uno stesso quadro normativo, composto, segnatamente, dalla 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), oltre che da direttive specifiche. Tale quadro istituisce un meccanismo che consente alle autorità di regolamentazione nazionali (in prosieguo: le «ARN») di imporre, in caso di assenza di concorrenza effettiva su un mercato pertinente, obblighi regolamentari ex ante agli operatori designati come detentori di un significativo potere di mercato.

La decisione 2002/627/CE

4 Con decisione della Commissione 29 luglio 2002, 2002/627/CE, che istituisce il gruppo dei regolatori europei per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (GU L 200, pag. 38), è stato istituito un gruppo consultivo delle ARN sulle reti ed i servizi di comunicazioni elettroniche. Il ruolo di tale gruppo (in prosieguo: il «GRE») consiste, in particolare, a norma dell'art. 3, n. 1, della decisione medesima, nel consigliare ed assistere la Commissione delle Comunità europee nel consolidamento del mercato interno delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.

Il regolamento n. 717/2007

5 Dopo aver avviato una consultazione pubblica delle parti interessate, la Commissione presentava, il 12 luglio 2006, una analisi di impatto delle opzioni politiche relative ad una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al roaming sulle reti pubbliche di telefonia mobile all'interno della Comunità [SEC(2006) 925; in prosieguo: l'«analisi di impatto»). Tale analisi era volta a servire da base alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al roaming sulle reti pubbliche di telefonia mobile all'interno della Comunità e di modifica della direttiva 2002/21 [COM(2006)382 def.; in prosieguo: la «proposta di regolamento»), presentata in pari data, e che è sfociata nell'emanazione, sul fondamento dell'art. 95 CE, del regolamento n. 717/2007.

6 Tale regolamento impone agli operatori di reti mobili terrestri tetti tariffari per i prezzi all'ingrosso e al dettaglio per la fornitura di servizi di roaming sulle reti pubbliche di telefonia mobile per quanto attiene alle chiamate vocali tra Stati membri (in prosieguo: i «servizi di roaming intracomunitario»).

Il funzionamento dei servizi di roaming

7 Il funzionamento dei servizi di roaming può essere descritto come segue, segnatamente alla luce delle definizioni contenute all'art. 2 del regolamento n. 717/2007.

8 I servizi di roaming proposti dagli operatori di servizi di telefonia mobile consistono nell'offerta di una continuità di servizi ai clienti che si spostano all'estero, che consente loro di effettuare o di ricevere chiamate sulle reti in altri Stati membri.

9 Per poter fornire servizi di roaming, l'operatore di una rete di origine conclude accordi specifici di vendita all'ingrosso con gli operatori operanti sulle reti situate negli altri Stati membri. L'operatore locale dello Stato membro visitato da un abbonato della rete del paese di origine, con il quale l'operatore della rete di origine ha concluso un siffatto accordo, fornisce la chiamata all'abbonato. Il servizio fornito dalla rete ospitante alla rete di origine costituisce il «servizio di roaming all'ingrosso».

10 Il fornitore del paese di origine è un'impresa che fornisce ad un cliente in roaming i servizi di telefonia mobile pubblica terrestre o attraverso la sua propria rete, o in qualità di operatore di rete mobile virtuale ovvero di rivenditore di servizi di telefonia vocale mobile. Il servizio fornito da tale fornitore ai clienti in roaming costituisce il «servizio di roaming al dettaglio».

11 I servizi di roaming al dettaglio costituiscono parte dell'accordo o del contratto di telefonia mobile concluso dal cliente con il fornitore del paese d'origine e vengono tariffati come uno dei servizi oggetto di tale accordo o di tale contratto. In tal senso, le condizioni della fornitura di servizi di roaming al dettaglio dipendono dall'accordo o dal contratto concluso nonché dall'eventuale imposizione di obblighi specifici da parte dell'ARN da cui dipende il fornitore del paese di origine.

Il contenuto del regolamento n. 717/2007

12 Quanto ai prezzi pagati dagli utenti delle reti pubbliche di telefonia mobile per i servizi di roaming al dettaglio, il primo «considerando» del regolamento n. 717/2007 rileva che «i prezzi elevati che devono pagare gli utenti (…) costituiscono una fonte di preoccupazione per le [ARN], come pure per i consumatori e le istituzioni comunitarie. I prezzi al dettaglio eccessivi sono imputabili ai prezzi elevati praticati all'ingrosso dall'operatore straniero della rete ospitante nonché, in numerosi casi, ai forti ricarichi applicati al dettaglio dall'operatore di rete dell'utente. Spesso le riduzioni nei prezzi all'ingrosso non vengono trasferite al cliente al dettaglio. Sebbene alcuni operatori abbiano recentemente introdotto sistemi tariffari che offrono ai clienti condizioni più favorevoli e prezzi più bassi, è evidente che il rapporto tra costi e prezzi non è quello che prevarrebbe in mercati pienamente competitivi».

13 Dal successivo quarto «considerando» emerge che il detto regolamento integra e rafforza, per quanto concerne il roaming intracomunitario, il quadro normativo, il quale non ha fornito alle ARN strumenti sufficienti per adottare un'azione efficace e decisiva per quanto riguarda i prezzi dei servizi di roaming intracomunitario.

14 A tal riguardo, il sesto «considerando» del regolamento medesimo precisa quanto segue:

«(…) il lavoro intrapreso dalle [ARN] (sia singolarmente sia con il [GRE]) per analizzare i mercati nazionali all'ingrosso dei servizi di roaming internazionale ha dimostrato tuttavia che le singole [ARN] non sono finora riuscite a risolvere efficacemente il problema dei prezzi all'ingrosso elevati dei servizi di roaming intracomunitario, perché è difficile individuare le imprese dotate di un significativo potere di mercato, viste le caratteristiche specifiche del roaming internazionale e in particolare la sua natura transfrontaliera.»

15 A termini dell'ottavo e del nono «considerando» del regolamento n. 717/2007:

«(8) Inoltre, le autorità nazionali di regolamentazione responsabili della tutela e della promozione degli interessi dei clienti delle reti mobili che risiedono abitualmente all'interno del loro territorio non sono in grado di controllare il comportamento degli operatori della rete ospitante situata in altri Stati membri, dalla quale però dipendono gli stessi clienti quando utilizzano i servizi internazionali di roaming. Tale ostacolo potrebbe ridurre inoltre l'efficacia delle misure che gli Stati membri potrebbero adottare in base alla loro competenza residua in materia di adozione di norme a tutela dei consumatori.

(9) Di conseguenza, gli Stati membri sono sollecitati ad adottare misure per far scendere i prezzi dei servizi di roaming internazionale, ma il meccanismo di intervento normativo ex ante da parte delle autorità nazionali di regolamentazione, previsto dal quadro normativo per le comunicazioni elettroniche del 2002, si è dimostrato insufficiente poiché non permette a tali autorità di tutelare efficacemente l'interesse dei consumatori in questo settore specifico.»

16 Dai successivi «considerando» dodici e tredici del regolamento medesimo emerge che questo tiene conto delle caratteristiche uniche dei mercati del roaming, che giustificano l'adozione di misure eccezionali che vadano al di là dei meccanismi previsti dal quadro normativo.

17 Quanto agli obiettivi del regolamento n. 717/2007, nel suo quattordicesimo «considerando» si afferma che «per tutelare gli interessi dei clienti del servizio di roaming è opportuno imporre obblighi di regolamentazione sia all'ingrosso sia al dettaglio, in quanto l'esperienza ha dimostrato che le riduzioni dei prezzi all'ingrosso dei servizi di roaming intracomunitario non si traducono necessariamente in prezzi al dettaglio più bassi, perché mancano incentivi in tal senso. D'altra parte, un'azione volta a ridurre il livello dei prezzi al dettaglio non affiancata da una parallela riduzione dei costi all'ingrosso della fornitura di questi servizi rischierebbe di perturbare il corretto funzionamento del mercato del roaming intracomunitario».

18 Ai sensi del sedicesimo «considerando» del regolamento stesso, questo utilizza «un approccio comune per garantire che gli utenti delle reti pubbliche di telefonia mobile terrestre che viaggiano all'interno della Comunità non debbano pagare prezzi eccessivi per i servizi di roaming intracomunitario quando effettuano o ricevono chiamate vocali (…). Tenuto conto della natura transfrontaliera dei servizi in esame, è necessario il suddetto approccio comune in modo che gli operatori di telefonia mobile debbano rispettare un unico quadro normativo coerente, basato su criteri fissati in modo obiettivo».

19 L'approccio regolamentare previsto dal regolamento n. 717/2007 dovrebbe assicurare, come affermato nel diciannovesimo «considerando» del medesimo, «che le tariffe al dettaglio del roaming intracomunitario riflettano in modo più ragionevole di quanto non avviene ora i costi connessi alla fornitura del servizio».

20 A tal riguardo, a termini del successivo trentottesimo «considerando», atteso che tali obiettivi «non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri in modo sicuro, armonizzato e tempestivo e possono dunque essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5 del Trattato [CE]».

21 Per quanto attiene all'oggetto del regolamento n. 717/2007, l'art. 1, n. 1, del medesimo così dispone:

«Il presente regolamento istituisce un approccio comune (…), contribuendo in tal modo al corretto funzionamento del mercato interno e conseguendo nel contempo un elevato livello di tutela dei consumatori, salvaguardando la concorrenza tra gli operatori di telefonia mobile e preservando gli incentivi all'innovazione e la scelta del consumatore. (…).»

22 Ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. a), del regolamento n. 717/2007, per «eurotariffa» deve intendersi «qualsiasi tariffa non superiore alla tariffa massima di cui all'articolo 4, che un operatore del paese d'origine può applicare per la fornitura di una chiamata in roaming regolamentata, in conformità al predetto articolo».

23 L'art. 3, n. 1, del regolamento medesimo stabilisce il prezzo all'ingrosso medio-massimo che l'operatore di una rete ospitante può applicare all'operatore della rete di origine del cliente in roaming per la fornitura di una chiamata in roaming regolamentata a partire dalla rete ospitante. Tale prezzo, comprendente, inter alia, i costi per la raccolta, il transito e la terminazione, è fissato in una prima fase in EUR 0,30 al minuto, successivamente, a decorrere dal 30 agosto 2008, in EUR 0,28 al minuto e, a decorrere dal 30 agosto 2009, in EUR 0,26 al minuto.

24 Quanto ai prezzi al dettaglio, l'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 717/2007 esige che i fornitori del paese di origine offrano a tutti i loro clienti in roaming, per la fornitura di una chiamata in roaming regolamentato, un'eurotariffa, che non dev'essere superiore ad un tetto di prezzo fissato, in una prima fase, in EUR 0,49 al minuto per ogni chiamata in uscita e in EUR 0,24 al minuto per ogni chiamata ricevuta. Il tetto di prezzo per minuto per le chiamate in uscita viene successivamente ridotto a EUR 0,46, quindi a EUR 0,43, ed il tetto di prezzo per minuto per le chiamate ricevute viene ridotto a EUR 0,22, quindi a EUR 0,19, a decorrere, rispettivamente, dal 30 agosto 2008 e dal 30 agosto 2009. In virtù del n. 3 del medesimo articolo, tutti i clienti in roaming già esistenti devono avere la possibilità, entro il 30 luglio del 2007, di optare deliberatamente per un'eurotariffa o per qualsiasi altra tariffa di roaming e deve essere concesso un periodo di due mesi entro cui comunicare la scelta effettuata.

25 Il successivo art. 6 impone ai fornitori del paese di origine obblighi di informazione e di trasparenza riguardo ai prezzi al dettaglio nei confronti di tutti i clienti in roaming.

26 Il rapporto esistente tra il regolamento n. 717/2007 ed il quadro normativo è disciplinato dagli artt. 1, n. 3, e 10 del regolamento medesimo. L'art. 1, n. 3, così dispone:

«Il presente regolamento costituisce una misura specifica a norma dell'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva quadro.»

27 A termini dell'art. 10 del regolamento n. 717/2007:

«All'articolo 1 della direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro) è aggiunto il paragrafo seguente:

5. "La presente direttiva e le direttive particolari si applicano fatte salve eventuali misure specifiche adottate per la regolamentazione delle tariffe di roaming internazionale sulle reti pubbliche di telefonia mobile all'interno della Comunità".»

28 Il regolamento n. 717/2007 prevede, inoltre, all'art. 11, n. 1, che la Commissione riesamini il funzionamento del regolamento stesso presentando una relazione in proposito al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea entro il 30 dicembre 2008. A norma del successivo art. 13, il detto regolamento scade il 30 giugno 2010.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

29 Le ricorrenti nella causa principale hanno proposto ricorso dinanzi la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), contro il regolamento del 2007 relativo al roaming nella telefonia mobile (Mobil Roaming Regulations 2007), che consente a talune disposizioni del regolamento n. 717/2007 di produrre effetti nel Regno Unito. Nel merito esse contestano la validità di tale regolamento per un triplice ordine di motivi, vale a dire l'inadeguatezza del fondamento normativo del regolamento medesimo nonché la violazione, da parte di quest'ultimo, dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà.

30 La resistente nella causa principale, vale a dire il Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, ritiene che gli argomenti dedotti dalle ricorrenti nella causa principale nonché dalla GSM Association siano irricevibili e che la contestazione della validità del regolamento sia infondata.

31 Il giudice del rinvio ha autorizzato le ricorrenti nella causa principale a proporre ricorso dinanzi ad esso e ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le questioni pregiudiziali seguenti:

«1) Se il regolamento (CE) n. 717/2007 sia invalido, in tutto o in parte, per inadeguatezza dell'art. 95 CE quale fondamento normativo.

2) Se l'art. 4 del regolamento (CE) n. 717/2007 [nel combinato disposto con gli artt. 2, n. 1, lett. a), e 6, n. 3, nella parte in cui fa riferimento all'eurotariffa ed agli obblighi ivi connessi] sia invalido per il fatto che l'imposizione di tariffe massime di roaming al dettaglio violerebbe il principio di proporzionalità e/o il principio di sussidiarietà.»

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

32 Secondo costante giurisprudenza, le misure previste dall'art. 95, n. 1, CE, devono essere effettivamente volte a migliorare le condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno [sentenze 10 dicembre 2002, causa C-491/01, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, Racc. pag. I-11453, punto 60, nonché 2 maggio 2006, causa C-217/04, Regno Unito/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-3771, punto 42]. Se la semplice constatazione di disparità tra le normative nazionali e del rischio astratto di ostacoli alle libertà fondamentali o di distorsioni della concorrenza che potrebbero derivare non fosse sufficiente per giustificare la scelta dell'art. 95 CE come fondamento normativo, il legislatore comunitario potrebbe ricorrervi, segnatamente, in caso di divergenze tra le normative nazionali qualora queste siano tali da costituire ostacolo alle libertà fondamentali ed incidere, in tal modo, direttamente sul funzionamento del mercato interno (sentenza 12 dicembre 2006, causa C-380/03, Germania/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-11573, punto 37, nonché la giurisprudenza ivi citata) ovvero a creare sensibili distorsioni della concorrenza (sentenza 5 ottobre 2000, causa C-376/98, Germania/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-8419, punti 84 e 106).

33 Il ricorso a tale disposizione è parimenti possibile al fine di prevenire l'insorgere di ostacoli di tal genere dovuti allo sviluppo eterogeneo delle legislazioni nazionali. Tuttavia, il loro insorgere deve apparire probabile e la misura di cui trattasi deve avere ad oggetto la loro prevenzione (sentenze 12 dicembre 2006, Germania/Parlamento e Consiglio, cit. supra, punto 38 e giurisprudenza citata, nonché 10 febbraio 2009, causa C-301/06, Irlanda/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-593, punto 64; v. anche, in tal senso, sentenza Regno Unito/Parlamento e Consiglio, cit. supra, punti 60-64).

34 Qualora un atto fondato sull'art. 95 CE abbia già eliminato qualsiasi ostacolo agli scambi nel settore da esso armonizzato, il legislatore comunitario non può essere privato della possibilità di adeguare tale atto a qualsivoglia modificazione delle circostanze o evoluzione delle conoscenze, in considerazione del compito affidatogli di vigilare alla protezione degli interessi generali riconosciuti dal Trattato [v., in tal senso, sentenza British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, cit. supra, punti 77 e 78].

35 A tal riguardo, la Corte ha già avuto modo di affermare, al punto 43 della sentenza Regno Unito/Parlamento e Consiglio, cit. supra, che, con l'espressione «misure relative al ravvicinamento» di cui all'art. 95 CE, gli autori del Trattato hanno voluto attribuire al legislatore comunitario, in funzione del contesto generale e delle circostanze specifiche della materia da armonizzare, un margine di discrezionalità in merito alla tecnica di ravvicinamento più appropriata per ottenere il risultato auspicato, in particolare in settori caratterizzati da particolarità tecniche complesse.

36 Peraltro, qualora le condizioni per poter ricorrere all'art. 95 CE come fondamento normativo siano soddisfatte, non può impedirsi al legislatore comunitario di basarsi su tale fondamento normativo per il fatto che la tutela dei consumatori sia determinante nelle scelte da operare [v., per quanto attiene alla tutela della salute pubblica, sentenze 5 ottobre 2000, Germania/Parlamento e Consiglio, cit. supra, punto 88; British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, cit. supra, punto 62, nonché 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, Alliance for Natural Health e a., Racc. pag. I-6451, punto 30].

37 È alla luce di tutte queste considerazioni che occorre verificare se sussistano le condizioni per poter ricorrere all'art. 95 CE quale fondamento normativo del regolamento n. 717/2007.

38 Il regolamento n. 717/2007, come emerge dal suo art. 1 nonché dai suoi «considerando» sedicesimo e trentottesimo, istituisce un approccio comune affinché gli utenti delle reti pubbliche di telefonia mobile terrestre non paghino prezzi eccessivi per i servizi di roaming intracomunitario ed affinché gli operatori possano operare in un unico contesto normativo coerente, fondato su criteri oggettivi. Il regolamento mira, quindi, a contribuire al funzionamento armonizzato del mercato interno al fine di conseguire un elevato livello di tutela dei consumatori mantenendo la concorrenza tra operatori di telefonia mobile.

39 Come risulta, in particolare, dal primo «considerando» dello stesso regolamento n. 717/2007, nonché dal punto 1 dell'esposizione della motivazione della proposta di regolamento, il livello dei prezzi al dettaglio dei servizi di roaming internazionale, all'epoca dell'adozione del regolamento medesimo, era elevato e il rapporto tra costi e prezzi non era quello che avrebbe dovuto prevalere in mercati pienamente competitivi. Gli eccessivi prezzi al dettaglio erano quindi conseguenza, al tempo stesso, dell'elevato livello dei prezzi all'ingrosso percepiti dagli operatori delle reti ospitanti straniere e, in molti casi, degli elevati margini di ricarico applicati sui prezzi al dettaglio da parte dei fornitori d'origine.

40 Ne risulta parimenti che l'elevato livello dei prezzi al dettaglio era stato considerato quale problema persistente da parte delle ARN, dei pubblici poteri, nonché da parte delle associazioni di difesa dei consumatori in tutta la Comunità e che i tentativi intrapresi per risolvere tale problema sulla base del quadro normativo esistente non avevano prodotto l'effetto di far scendere i prezzi.

41 In particolare, il contesto normativo risultante dalla normativa applicabile all'epoca dell'adozione del regolamento n. 717/2007 non aveva, come emerge dai «considerando» sesto e ottavo del medesimo, fornito alle ARN uno strumento sufficiente per poter adottare misure efficaci e decisive riguardo, in particolare, agli elevati prezzi all'ingrosso dei servizi di cui trattasi, da cui dipendono i prezzi al dettaglio, a causa delle particolari caratteristiche dei mercati del roaming all'ingrosso e della natura transfrontaliera di tali servizi. A tal proposito, il legislatore comunitario ha rilevato, da un lato, che le ARN avevano incontrato difficoltà nell'individuare le imprese dotate di un

significativo potere di mercato e, dall'altro, che esse non erano in grado di controllare il comportamento degli operatori delle reti ospitanti situate in altri Stati membri, da cui dipendono i clienti quando utilizzano servizi di roaming intracomunitario.

42 In tale contesto il legislatore comunitario ha ritenuto necessario, come risulta dal quarto e dal dodicesimo «considerando» del regolamento n. 717/2007, integrare e rafforzare il dispositivo del quadro normativo adottando, sulla base di un approccio concettualmente differente, il regolamento de quo quale specifica misura di regolamentazione ex ante tenendo conto delle caratteristiche uniche dei mercati di roaming al fine di correggere l'insufficienza del quadro esistente. Nel quarto «considerando» del regolamento il legislatore ha rilevato che detto quadro normativo non ha fornito alle ARN uno strumento sufficiente per adottare un'azione efficace e decisiva per quanto riguarda i prezzi dei servizi di roaming intracomunitario e non assicura pertanto il funzionamento armonizzato del mercato interno dei servizi medesimi, giungendo alla conclusione che detto regolamento costituiva uno strumento idoneo a correggere tale situazione.

43 Sempre in tale contesto, il legislatore comunitario si è richiamato, nell'ottavo «considerando» del regolamento n. 717/2007, secondo quanto già menzionato al punto 1 dell'esposizione della motivazione della proposta di regolamento, alla competenza residuale degli Stati membri per adottare norme a tutela dei consumatori, ritenendo che le peculiari circostanze di tale contesto potrebbero nuocere all'efficacia delle misure adottate dagli Stati membri sulla base di tale competenza.

44 Il legislatore comunitario ne ha tratto la conclusione, nel successivo nono «considerando», che occorresse esercitare una pressione sugli Stati membri per far loro adottare misure volte a risolvere il problema connesso all'elevato livello dei prezzi al dettaglio dei servizi di roaming intracomunitario, cosa peraltro confermata dalla Commissione all'udienza.

45 Emerge, quindi, che il legislatore comunitario si è concretamente trovato di fronte ad una situazione in cui appariva probabile l'adozione di misure nazionali volte a risolvere il problema connesso all'elevato livello dei prezzi al dettaglio dei servizi di roaming intracomunitario mediante regole relative alla calmierazione dei prezzi al dettaglio. Orbene, come risulta dal punto 1 dell'esposizione della motivazione della proposta di regolamento nonché dal punto 2.4 dell'analisi di impatto, tali misure avrebbero potuto condurre ad un'evoluzione eterogenea delle legislazioni nazionali.

46 In considerazione di tali circostanze, il legislatore comunitario, nell'intento di garantire la concorrenza tra gli operatori di telefonia mobile, ha scelto, come già rilevato supra al punto 38, di agire al fine di prevenire le misure che sarebbero state probabilmente adottate dagli Stati membri sulla base della loro competenza residuale in materia di tutela dei consumatori.

47 Orbene, alla luce del funzionamento dei mercati del roaming, come descritto supra ai punti 7-11, e vista l'interdipendenza significativa tra i prezzi al dettaglio e i prezzi all'ingrosso dei servizi di roaming, si deve rilevare che un'evoluzione eterogenea delle legislazioni nazionali, unicamente volta a far scendere i prezzi al dettaglio senza influire sul livello dei costi di fornitura all'ingrosso dei servizi di roaming intracomunitario, sarebbe stata tale da causare sensibili distorsioni della concorrenza e da perturbare il buon funzionamento del mercato del roaming intracomunitario, come emerge dal quattordicesimo «considerando» del regolamento n. 717/2007. Una situazione di tal genere legittimava il legislatore comunitario a perseguire l'obiettivo, rilevato supra al punto 38, di proteggere il buon funzionamento del mercato interno.

48 Dalle suesposte considerazioni risulta che il regolamento n. 717/2007 è effettivamente volto al miglioramento delle condizioni di funzionamento del mercato interno e che esso poteva essere adottato sul fondamento dell'art. 95 CE.

49 La prima questione pregiudiziale dev'essere quindi risolta nel senso che dal suo esame non sono emersi elementi idonei ad inficiare la validità del regolamento n. 717/2007.

Sulla seconda questione

50 Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede se il regolamento n. 717/2007 violi i principi di proporzionalità e di sussidiarietà per il fatto di fissare non solo tetti ai prezzi all'ingrosso medi per minuto, bensì parimenti per i prezzi al dettaglio, e per il fatto di prevedere obblighi di informazione relativi a questi ultimi a favore dei clienti in roaming.

Sulla violazione del principio di proporzionalità

51 Secondo costante giurisprudenza, il principio di proporzionalità è parte integrante dei principi generali del diritto comunitario ed esige che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto comunitario siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli (sentenza 6 dicembre 2005, cause riunite C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, ABNA e a., Racc. pag. I-10423, punto 68 nonché la giurisprudenza ivi richiamata).

52 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale dell'osservanza di tali condizioni, la Corte ha riconosciuto al legislatore comunitario, nell'ambito dell'esercizio delle competenze attribuitegli, un ampio potere discrezionale nei settori in cui la sua azione richiede scelte di natura tanto politica quanto economica o sociale e in cui è chiamato

ad effettuare valutazioni complesse. Non si tratta, quindi, di accertare se una misura emanata in un determinato settore fosse l'unica o la migliore possibile, in quanto solo la manifesta inidoneità della misura, rispetto allo scopo che le istituzioni competenti intendono perseguire, può inficiare la legittimità della misura medesima [v., in tal senso, sentenze 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a., Racc. pag. I-5689, punti 82 e 83; British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, cit. supra, punto 123; Alliance for Natural Health e a., cit. supra, punto 52, nonché 7 luglio 2009, causa C-558/07, S.P.C.M. e a., Racc. pag. I-5783, punto 42].

53 Tuttavia, anche in presenza di tale potere, il legislatore comunitario è tenuto a basare le proprie scelte su criteri oggettivi. Inoltre, nell'ambito della valutazione degli ostacoli connessi alle varie misure possibili, egli deve verificare se gli obiettivi perseguiti dalla misura prescelta siano idonei a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori (v., in tal senso, sentenze 10 marzo 2005, cause riunite C-96/03 e C-97/03, Tempelman e van Schaijk, Racc. pag. I-1895, punto 48; 15 dicembre 2005, causa C-86/03, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-10979, punto 96, nonché 12 gennaio 2006, causa C-504/04, Agrarproduktion Staebelow, punto 37).

54 Spetta pertanto alla Corte esaminare, sulla base dei menzionati criteri, se, come sostenuto segnatamente dalle ricorrenti nella causa principale, il regolamento n. 717/2007 violi il principio di proporzionalità per il fatto di non limitarsi a fissare tetti per il prezzo all'ingrosso, prevedendo invece parimenti tetti per i prezzi al dettaglio nonché obblighi di informazione relativi a questi ultimi a favore dei clienti in roaming.

55 A tal riguardo si deve rilevare, in limine, che la Commissione, prima di elaborare la proposta di regolamento, ha realizzato uno studio esaustivo le cui risultanze sono riassunte nell'analisi d'impatto menzionata supra al punto 5. Ne risulta che essa ha esaminato diverse alternative in materia, tra le quali, inter alia, la regolamentazione o dei soli prezzi al dettaglio, o dei soli prezzi all'ingrosso, ovvero di entrambi, e che essa ha valutato l'impatto economico di tali differenti forme di regolamentazione nonché gli effetti delle differenti modalità di tariffazione.

56 La determinazione dei tetti tariffari per la fornitura dei servizi di roaming al dettaglio per mezzo dell'eurotariffa prevista all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 717/2007 mira, inter alia, come emerge, segnatamente, dall'art. 1 nonché dai «considerando» quattordicesimo e sedicesimo del regolamento medesimo, ad ottenere, a fini di tutela del consumatore, una riduzione del livello dei prezzi corrisposti dagli utenti delle reti pubbliche di telefonia mobile per tali servizi.

57 Inoltre, dal diciannovesimo «considerando» del regolamento n. 717/2007 emerge, segnatamente, che l'introduzione dell'eurotariffa dovrebbe far sì che i prezzi al dettaglio dei servizi di roaming intracomunitario riflettano in modo più fedele, rispetto a quanto avveniva in passato, i costi sottostanti inerenti alla fornitura di tali servizi.

58 Come già rilevato supra al punto 39, all'epoca dell'adozione del regolamento n. 717/2007 il livello delle tariffe al dettaglio medie di una chiamata in roaming nella Comunità era elevato e il rapporto tra costi e prezzi non era quello che avrebbe dovuto prevalere in mercati pienamente competitivi. Così, il prezzo al dettaglio medio di una chiamata in roaming ammontava, all'epoca, a EUR 1,15 al minuto, vale a dire, come risulta dalla sintesi dello studio d'impatto, ad oltre il quintuplo del costo reale della fornitura del servizio all'ingrosso.

59 Orbene, l'eurotariffa prevista all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 717/2007 è fissata ad un livello nettamente inferiore a tale prezzo medio. Inoltre, i tetti tariffari ivi stabiliti sono rapportati, come emerge dal punto 3 dell'esposizione della motivazione della proposta di regolamento, ai tetti dei corrispondenti prezzi all'ingrosso corrispondenti, al fine di assicurare che le tariffe al dettaglio riflettano in modo più aderente i costi sopportati dai fornitori.

60 Ciò premesso, l'introduzione, per effetto di tale disposizione, di tetti tariffari a livello dei prezzi al dettaglio dev'essere considerata come idonea a proteggere i consumatori contro livelli di prezzo elevati.

61 Quanto al carattere necessario della misura di cui trattasi, esso è contestato, poiché la detta misura andrebbe al di là di quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, tenuto conto della natura concorrenziale dei mercati al dettaglio. Un approccio meno invasivo e più proporzionale sarebbe consistito nell'assoggettare a regolamentazione solamente le tariffe all'ingrosso, ottenendo comunque una riduzione dei prezzi al dettaglio per effetto del libero gioco della concorrenza, in base alle regole della domanda e dell'offerta, lasciando le ARN libere di intervenire in caso di disfunzionamenti nei mercati sulla base di criteri regolamentari ben definiti.

62 Al riguardo, emerge, in particolare, dal quattordicesimo «considerando» del regolamento n. 717/2007 che il legislatore comunitario si è fondato sul rilievo che riduzioni dei prezzi all'ingrosso potevano non tradursi in una riduzione dei prezzi al dettaglio a causa dell'assenza di incentivi in tal senso.

63 Richiamandosi all'esposizione della motivazione della proposta di regolamento che è servita da base al legislatore comunitario nell'adozione del regolamento n. 717/2007, il Parlamento e la Commissione deducono, in particolare, che una regolamentazione del solo mercato della fornitura di servizi di roaming intracomunitario all'ingrosso non avrebbe garantito che l'abbassamento delle tariffe all'ingrosso si ripercuotesse sui prezzi al dettaglio, atteso che gli operatori non avrebbero subito alcuna pressione concorrenziale per agire in tale direzione. L'esperienza avrebbe dimostrato che una riduzione dei prezzi all'ingrosso non condurrebbe necessariamente ad una diminuzione dei prezzi al dettaglio.

64 Il Consiglio ha precisato, a tal riguardo, che il legislatore avrebbe ritenuto necessario un controllo dei prezzi al dettaglio soprattutto per il fatto che, in tale settore specifico, la concorrenza sui prezzi al dettaglio si collocherebbe principalmente al livello della formula globale di vendita al dettaglio e che, per la maggior parte dei consumatori, il roaming non costituirebbe altro che un elemento minore di tale formula, di modo che non svolgerebbe un ruolo decisivo nella scelta dell'operatore né nella decisione di cambiarlo.

65 Le istituzioni che hanno presentato osservazioni alla Corte si sono inoltre richiamate all'analisi d'impatto da cui emerge che la dinamica dei mercati e del roaming era considerata complessa ed evolutiva, ragion per cui sussisteva il rischio che una riduzione dei prezzi all'ingrosso non si ripercuotesse sui prezzi al dettaglio. Da tale documento risulta parimenti che sarebbe pertanto più prudente regolamentare al tempo stesso i prezzi al dettaglio. Tale rischio è stato d'altronde riconosciuto dal GRE al punto 3.12 della propria risposta del 22 marzo 2006, fornita nell'ambito della consultazione pubblica precedente l'analisi di impatto, segnatamente per gli Stati membri i cui mercati sono meno competitivi.

66 Si deve rilevare, inoltre, che una regolamentazione dei soli prezzi all'ingrosso non avrebbe prodotto effetti diretti ed immediati sui consumatori. Per contro, solo una regolamentazione dei prezzi al dettaglio poteva migliorare direttamente la situazione di questi ultimi.

67 Si deve poi rammentare che, come emerge dal tredicesimo «considerando» del regolamento n. 717/2007, il legislatore comunitario ha riconosciuto che le misure adottate rivestono carattere eccezionale, cosa giustificata dalle caratteristiche uniche che contraddistinguono i mercati del roaming.

68 Ciò premesso e in considerazione, in particolare, dell'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario nel settore interessato, che implica scelte di natura economica nell'ambito delle quali è chiamato ad operare giudizi e valutazioni complesse, il legislatore stesso poteva legittimamente ritenere che una regolamentazione dei soli mercati all'ingrosso non sarebbe pervenuta allo stesso risultato di una regolamentazione come quella di cui trattasi comprendente, al tempo stesso, i mercati all'ingrosso e i mercati al dettaglio, e che tale regolamentazione fosse pertanto necessaria.

69 Infine, alla luce dell'importanza rivestita dall'obiettivo di tutela dei consumatori nell'ambito dell'art. 95, n. 3, CE, un intervento limitato nel tempo su un mercato soggetto alla concorrenza e che consenta di assicurare, nell'immediato, la tutela dei consumatori contro prezzi eccessivi, come quello di cui trattasi, ancorché sia idoneo a produrre conseguenze economiche negative per taluni operatori, si rivela proporzionato all'obiettivo perseguito.

70 Si deve quindi rilevare che con l'adozione, nell'art. 4 del regolamento n. 717/2007, di tetti tariffari per i prezzi al dettaglio oltre a tetti tariffari per i prezzi all'ingrosso, il legislatore comunitario non è andato oltre i limiti del potere discrezionale riconosciutogli. Lo stesso ragionamento si applica all'obbligo di informazione previsto all'art. 6, n. 3, del regolamento medesimo, atteso che tale disposizione rafforza l'effetto utile della regolamentazione dei prezzi al dettaglio, trovando così giustificazione nell'obiettivo di tutela dei consumatori.

71 Ne consegue che gli artt. 4 e 6, n. 3, del regolamento n. 717/2007, non violano il principio di proporzionalità.

Sulla violazione del principio di sussidiarietà

72 A tal riguardo si deve ricordare che il principio di sussidiarietà è enunciato all'art. 5, secondo comma, CE, e concretizzato dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato, a termini del quale la Comunità interviene soltanto se e nei limiti in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri, potendo essere dunque meglio realizzati, in considerazione delle dimensioni o degli effetti dell'azione prospettata, a livello comunitario. Detto protocollo stabilisce parimenti, al n. 5, gli orientamenti per accertare se tali requisiti siano soddisfatti.

73 Per quanto attiene agli atti legislativi, detto protocollo precisa, ai nn. 6 e 7, che la Comunità legifera soltanto per quanto necessario e che le misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, purché sia garantito lo scopo della misura e siano soddisfatte le prescrizioni del Trattato.

74 Nel precedente n. 3 viene inoltre precisato che il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal Trattato, nell'interpretazione data dalla Corte.

75 Quanto all'art. 95 CE, la Corte ha affermato che il principio di sussidiarietà si applica quando il legislatore comunitario ricorre a tale fondamento normativo, in quanto tale disposizione non gli attribuisce una competenza esclusiva a regolamentare le attività economiche nel mercato interno [v. sentenza British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, cit. supra, punto 179].

76 A tal riguardo, si deve rammentare che il legislatore comunitario, nell'intento di preservare la concorrenza tra operatori di telefonia mobile, ha istituito, con l'adozione del regolamento n. 717/2007, un approccio comune, al fine di contribuire, in particolare, al funzionamento armonizzato del mercato interno, consentendo a tali operatori di agire nell'ambito di un solo contesto normativo coerente.

77 Come emerge dal quattordicesimo «considerando» di detto regolamento, l'interdipendenza tra i prezzi al dettaglio e i prezzi all'ingrosso dei servizi di roaming riveste un'importanza significativa, di modo che qualsiasi misura volta unicamente a ridurre i prezzi al dettaglio senza influire sul livello dei costi di fornitura all'ingrosso dei servizi di roaming intracomunitario sarebbe stata tale da perturbare il corretto funzionamento del mercato del roaming intracomunitario. Il legislatore comunitario ne ha tratto la conclusione che la sua azione necessitava di un approccio comune al livello tanto dei prezzi all'ingrosso quanto dei prezzi al dettaglio, al fine di contribuire al funzionamento armonizzato del mercato interno di tali servizi.

78 Da tale interdipendenza deriva che il legislatore comunitario poteva legittimamente ritenere che la sua azione dovesse parimenti implicare un intervento al livello dei prezzi al dettaglio. Così, in considerazione degli effetti dell'approccio comune istituito dal regolamento n. 717/2007, l'obiettivo da questo perseguito poteva essere meglio realizzato al livello comunitario.

79 Pertanto, le disposizioni degli artt. 4 e 6, n. 3, del regolamento n. 717/2007 non sono invalide per violazione del principio di sussidiarietà.

80 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, la seconda questione pregiudiziale dev'essere risolta nel senso che il suo esame non ha rivelato elementi idonei ad inficiare la validità delle disposizioni degli artt. 4 e 6, n. 3, del regolamento n. 717/2007.

Sulle spese

81 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 (Grande Sezione) dichiara:

L'esame delle questioni pregiudiziali non ha rivelato elementi idonei ad inficiare la validità del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 27 giugno 2007, n. 717, relativo al roaming sulle reti pubbliche di telefonia mobile all'interno della Comunità e che modifica la direttiva 2002/21/CE.

Firme