



**News n. 89 dell'11 luglio 2023
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte di giustizia ha dichiarato la compatibilità eurounitaria della disciplina nazionale concernente le modalità di computo della tariffa per le attività di intercettazione disposte dall'autorità giudiziaria, che non impone di attenersi al principio dell'integrale ristoro dei costi concretamente affrontati e debitamente documentati dagli operatori in relazione a tali attività e vincola, inoltre, l'autorità amministrativa al conseguimento di un risparmio di spesa rispetto ai pregressi criteri di computo del compenso.

Corte di giustizia UE, sez. V, sentenza 16 marzo 2023, C-339/21 - Colt Technology Services S.p.A., Wind Tre S.p.A., Telecom Italia S.p.A., Vodafone Italia S.p.A.

Unione europea - Servizi pubblici – Esecuzione delle intercettazioni disposte dall'autorità giudiziaria – Tariffe - Limiti e condizioni.

L'articolo 13, letto alla luce dell'articolo 3, e l'allegato I, parte A, punto 4, della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che non impone che si proceda al rimborso integrale dei costi effettivamente sostenuti dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica quando tali fornitori assicurano la possibilità per le autorità nazionali competenti di effettuare intercettazioni legali di comunicazioni elettroniche, purché tale normativa sia non discriminatoria, proporzionata e trasparente. (1)

I. – Con la sentenza in rassegna, la Corte di giustizia UE, decidendo la questione sollevata da Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 11 maggio 2021, n. 3707, dopo aver stabilito la irricevibilità del rinvio pregiudiziale nella parte in cui la questione sollevata verte sull'interpretazione degli articoli 18, 26, 49, 54 e 55 TFUE nonché degli articoli 16 e 52 della Carta (per omessa precisazione dei motivi per cui si chiede l'interpretazione di tali disposizioni, e del collegamento tra queste e la normativa nazionale applicabile alle controversie di cui ai procedimenti principali), ha ritenuto che l'art. 13 della direttiva UE 2018/1972, letto alla luce del precedente art. 3, e l'allegato I, parte A, punto 4, della medesima direttiva non ostano a una normativa nazionale che, nel delegare all'autorità amministrativa il compito di stabilire il compenso da riconoscere agli operatori di telecomunicazioni per lo svolgimento

obbligatorio delle attività di intercettazione di flussi di comunicazioni disposte dall'autorità giudiziaria, non imponga di attenersi al principio dell'integrale ristoro dei costi concretamente affrontati e debitamente documentati dagli operatori in relazione a tali attività e, inoltre, purché tale normativa sia non discriminatoria, proporzionata e trasparente.

II. – La Corte di giustizia UE, dopo aver descritto la normativa applicabile e analizzato le argomentazioni delle parti, ha osservato quanto segue:

a) sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale - in relazione alle eccezioni sollevate dal governo italiano - è stato osservato che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno può, nel rispetto delle condizioni ricordate ai punti da 40 a 46 della sentenza della Corte di giustizia UE 6 ottobre 2021, C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione del diritto dell'Unione e risolverla sotto la propria responsabilità, qualora l'interpretazione corretta del diritto dell'Unione si imponga con tale evidenza da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio (v., in tal senso, sentenza 6 ottobre 2021, C-561/19, punti 39 e 47 cit.);

a1) tuttavia, la presunta chiarezza delle risposte alle questioni sollevate non impedisce in alcun modo a un giudice nazionale di sottoporre alla Corte questioni pregiudiziali (v., in tal senso, sentenza sez. III, 11 settembre 2008, da C-428/06 a C-434/06, UGT-Rioja e a., punti 42 e 43);

a2) inoltre, quanto al fatto che il governo italiano sostiene che la questione sollevata è ipotetica perché si basa, a suo avviso, sull'erronea premessa che i rimborsi previsti dalla normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali non coprono i costi effettivamente sostenuti dagli operatori interessati, va ricordato che, nell'ambito della procedura istituita dall'articolo 267 TFUE, è stato osservato che la Corte è legittimata a pronunciarsi unicamente sull'interpretazione di un testo normativo dell'Unione sulla scorta dei fatti che le vengono indicati dal giudice nazionale (sentenza 12 gennaio 2023, C-702/20 e C-17/21, Dobeles Hes, punto 85 e giurisprudenza ivi citata). Di conseguenza, non spetta alla Corte mettere in discussione la premessa fattuale su cui si fonda la domanda di pronuncia pregiudiziale;

a3) difatti, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che esso individua sotto la propria responsabilità, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile solo qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non

disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza 27 ottobre 2022, C-641/21, Climate Corporation Emission Trading, punto 23 e giurisprudenza ivi citata, in *Fisco*, 2022, 4457);

- b) sempre in relazione alla questione di ricevibilità, è stato osservato che, nella parte in cui la questione sollevata verte sull'interpretazione degli articoli 18, 26, 49, 54 e 55 TFUE nonché degli articoli 16 e 52 della Carta, il giudice del rinvio non ha precisato né i motivi che l'hanno indotto a interrogarsi sull'interpretazione di tali disposizioni, né il collegamento che esso stabilisce tra queste ultime e la normativa nazionale applicabile alle controversie di cui ai procedimenti principali, cosicché la Corte ha ritenuto di non disporre degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere utilmente alla questione sollevata nella misura in cui essa riguarda tali disposizioni;
- c) nella parte in cui, invece, essa verte sulle disposizioni della direttiva 2018/1972, si osserva che la domanda di pronuncia pregiudiziale precisa non solo gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, ma evidenzia anche le ragioni per cui il giudice del rinvio si interroga al riguardo. Pertanto, nella parte in cui verte sulla direttiva 2018/1972, la domanda di pronuncia pregiudiziale è stata considerata ricevibile;
- d) in relazione alla questione pregiudiziale, si rileva, in via preliminare, che la normativa nazionale applicabile alle controversie di cui ai procedimenti principali recepisce una direttiva anteriore alla direttiva 2018/1972, vale a dire la direttiva 2002/20, la quale, conformemente all'art. 125 della direttiva 2018/1972, è stata abrogata e sostituita da quest'ultima solo con effetto dal 21 dicembre 2020, vale a dire successivamente all'adozione del decreto interministeriale del 28 dicembre 2017 e alla proposizione, da parte degli operatori di telecomunicazioni interessati, dei ricorsi al giudice amministrativo diretti all'annullamento di tale decreto;
- e) precisa, quindi la Corte che, ove il giudice del rinvio dovesse in ultima analisi constatare che le controversie di cui ai procedimenti principali rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2002/20, la risposta fornita nella sentenza in commento sarebbe trasponibile a tale atto precedente;
 - e1) risulta infatti dal considerando 1 che la direttiva 2018/1972 ha proceduto ad una fusione delle quattro direttive precedenti, come modificate, che disciplinavano il settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, compresa la direttiva 2002/20, senza aver apportato modifiche rilevanti alle disposizioni la cui interpretazione è necessaria per risolvere le controversie di cui ai procedimenti principali, che si tratti del loro tenore letterale, del loro contesto o del loro obiettivo;
 - e2) in particolare, l'art. 13, paragrafo 1, prima e seconda frase, nonché paragrafo 3, e il punto 4 della parte A dell'allegato I della direttiva 2018/1972 riprendono, senza modifiche di sostanza le disposizioni, rispettivamente, di

cui all'articolo 6, paragrafi 1 e 3, nonché all'allegato, parte A, punto 11, della direttiva 2002/20;

e3) inoltre, tra le due disposizioni della direttiva 2018/1972 prese in considerazione dal giudice del rinvio nella sua questione, solo l'art. 13 sembra direttamente rilevante ai fini della soluzione delle controversie di cui ai procedimenti principali, anche se l'analisi della questione deve tenere conto degli obiettivi fissati all'articolo 3 di tale direttiva. Per contro, è l'allegato I, parte A, punto 4, di quest'ultima a prevedere la condizione in relazione alla quale la normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali è stata adottata;

- f) in relazione al quesito posto dal giudice del rinvio – così delimitato - secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto del tenore letterale delle stesse, ma anche del loro contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui esse fanno parte (sentenza del 20 giugno 2022, London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association, C-700/20, punto 55 e giurisprudenza ivi citata, in Riv. dir. internaz. 2022, 923);
- g) l'art. 13, paragrafo 1, prima frase, della direttiva 2018/1972 prevede che l'autorizzazione generale per la fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica possa essere assoggettata unicamente alle condizioni elencate nell'allegato I di tale direttiva, mentre la seconda frase di tale disposizione precisa che tali condizioni sono non discriminatorie, proporzionate e trasparenti. Il paragrafo 3 di tale articolo precisa, inoltre, che l'autorizzazione generale comprende solo le condizioni specifiche del settore interessato e indicate nell'allegato I, parti da A a C, di detta direttiva. Tra tali condizioni figura, al punto 4 di tale parte A, che elenca le condizioni generali che possono corredare una siffatta autorizzazione generale, la condizione di assicurare la possibilità per le autorità nazionali competenti di effettuare intercettazioni legali;
- h) dalla formulazione di tali disposizioni risulta che, oltre all'obbligo, per gli Stati membri che decidono di apporre all'autorizzazione generale per la fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica la condizione di cui all'allegato I, parte 4, punto 4, della direttiva 2018/1972, di prescrivere tale condizione in modo non discriminatorio, proporzionato e trasparente, il legislatore dell'Unione non ha imposto né escluso il rimborso, da parte degli Stati membri interessati, dei costi sostenuti dalle imprese interessate quando esse assicurano la possibilità di effettuare intercettazioni legali conformemente a quanto prevede tale condizione;
- i) pertanto, in assenza di precisazioni al riguardo nella direttiva 2018/1972, gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità in materia. Di conseguenza, l'art. 13 e l'allegato I, parte A, punto 4, di quest'ultima non possono essere letti nel senso che tali disposizioni impongano agli Stati membri di prevedere il rimborso, a maggior ragione integrale, di tali eventuali costi;

- j) tale lettura di dette disposizioni è sostenuta sia dal contesto in cui esse si inseriscono, sia dagli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2018/1972. In particolare, da un lato, se è vero che l'articolo 12, paragrafo 1, prima frase, di tale direttiva, il quale riprende il contenuto dell'articolo 3, paragrafo 1, prima frase, della direttiva 2002/20, prevede che gli Stati membri garantiscano la libertà di fornire reti e servizi di comunicazione elettronica, si deduce dallo stesso tenore letterale di tale disposizione che tale libertà può essere esercitata solo nel rispetto delle condizioni stabilite da detta direttiva;
- k) da ciò non può, quindi, derivarne un obbligo di rimborso (integrale) a carico degli Stati membri, nel senso asserito dagli operatori di telecomunicazioni interessati.
- l) tale obbligo non può neppure essere dedotto dagli obiettivi generali di cui all'art. 3 della direttiva 2018/1972, alla cui realizzazione gli Stati membri sono tenuti a provvedere tramite le autorità nazionali di regolamentazione e le altre autorità competenti;
- 11) ciò vale, in particolare, per l'obiettivo di promuovere la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica, previsto a tale articolo 3, paragrafo 2, lettera b), e per quello di contribuire allo sviluppo del mercato interno, previsto nella stessa disposizione, lettera c), i quali in precedenza figuravano, sostanzialmente, nell'art. 8, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2002/21;
- 12) infatti, dalla loro formulazione non emerge alcuna volontà del legislatore dell'Unione di limitare la discrezionalità degli Stati membri, quanto all'attuazione della condizione prevista dall'allegato I, parte A, punto 4, della direttiva 2018/1972, al di là dei requisiti ricordati ai precedenti punti g) e h);
- m) pertanto, poiché tale discrezionalità deve essere esercitata nel rispetto dei principi di non discriminazione, proporzionalità e trasparenza, affinché l'art. 13, letto alla luce dell'articolo 3, e l'allegato I, parte A, punto 4, della direttiva 2018/1972 non ostino a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nei procedimenti principali – che non impone che si proceda al rimborso integrale dei costi effettivamente sostenuti dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica quando tali fornitori assicurano la possibilità per le autorità nazionali competenti di effettuare intercettazioni legali delle comunicazioni elettroniche – detta normativa deve essere conforme a tali principi;
- n) nel caso di specie, risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale e dal fascicolo a disposizione della Corte che, in primo luogo, i rimborsi previsti dalla normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali in relazione alla condizione di assicurare la possibilità di effettuare intercettazioni legali, di cui in Italia è corredata l'autorizzazione generale e la cui conformità alla direttiva 2018/1972 non è contestata, sono analoghi per tutti gli operatori che offrono servizi di comunicazione elettronica in Italia, in quanto i rimborsi sono previsti

sulla base di tariffe forfettarie unitarie, fissate per tipologia di prestazione di intercettazione espletata;

- o) in secondo luogo, come precisato dal giudice del rinvio, secondo la normativa italiana applicabile tali tariffe devono essere calcolate dall'amministrazione tenendo conto dei progressi tecnologici del settore che hanno reso talune prestazioni meno onerose, nonché del fatto che tali prestazioni sono essenziali al perseguimento di finalità generali di primario interesse pubblico e che possono essere fornite solo dagli operatori di telecomunicazioni;
- p) in terzo luogo, il giudice del rinvio ha precisato che, conformemente alla medesima normativa, tali tariffe sono fissate tramite un atto amministrativo formale, che è pubblicato e liberamente consultabile;
- q) alla luce di tali circostanze, la normativa nazionale rilevante nei procedimenti principali, nella parte in cui prevede i rimborsi controversi, è stata ritenuta effettivamente non discriminatoria, proporzionata e trasparente, circostanza che - tuttavia è stato precisato - spetta al giudice del rinvio verificare;
- r) in relazione al quesito riguardante la possibilità, per uno Stato membro che ha previsto il rimborso dei costi sostenuti dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica per le intercettazioni legali, di ridurre, in un'ottica di risparmio della spesa pubblica, la misura dei rimborsi praticati in precedenza, la Corte osserva che, tenuto conto del margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri la medesima direttiva non può ostare a tale riduzione, purché la normativa nazionale controversa sia non discriminatoria, proporzionata e trasparente.

III. – Per completezza, si osserva quanto segue:

- s) in linea generale sulle questioni di ricevibilità si veda Corte di giustizia UE, sez. VII, sentenza 27 aprile 2023, C-70-22, con particolare riferimento al punto III, che reca una organica ricostruzione delle questioni di ammissibilità e ricevibilità del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*;
- t) sui casi in cui un giudice nazionale di ultima istanza non è soggetto all'obbligo di rinvio v. Corte di giustizia 6 ottobre 2021 cit. (in News US n. 83 del 3 novembre 2021, nonché in *Foro it. Rep* 2021, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1059, in *Riv. corte conti* 2021, fasc. 5, 193, in *Vita not.* 2021, 1585 cui si rinvia per ogni approfondimento), secondo cui l'art. 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno deve adempiere il proprio obbligo di sottoporre alla corte una questione relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dinanzi ad esso, a meno che constati che tale questione non è rilevante o che la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto d'interpretazione da parte della corte o che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione s'impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi;

la configurabilità di siffatta eventualità deve essere valutata in funzione delle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta e del rischio di divergenze giurisprudenziali in seno all'Unione; tale giudice non può essere esonerato da detto obbligo per il solo motivo che ha già adito la corte in via pregiudiziale nell'ambito del medesimo procedimento nazionale; tuttavia, esso può astenersi dal sottoporre una questione pregiudiziale alla corte per motivi d'irricevibilità inerenti al procedimento dinanzi a detto giudice, fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività.

