



Comunicazioni elettroniche. La Corte di Giustizia si pronuncia sulle misure correttive di accesso imposte alle imprese detentrici di un significativo potere di mercato



22/01/2026



DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, SOCIETÀ, CONTENZIOSO

Marco Stillo

In data 20 novembre 2025, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nella Causa C-327/24, *Telekom Deutschland GmbH contro Bundesrepublik Deutschland*, sull'interpretazione degli articoli 72 e 73 della Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche¹. Tale domanda era stata presentata nell'ambito di una controversia tra la *Telekom Deutschland GmbH* ("Telekom"), un'impresa detentrici di un potere sul mercato

dell'accesso locale all'ingrosso in postazione fissa, e la *Bundesrepublik Deutschland* (Repubblica federale di Germania), rappresentata dalla *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* (Agenzia federale per le reti di elettricità, gas, telecomunicazioni, posta e ferrovie), in merito ad un obbligo di accesso ad infrastrutture di ingegneria civile nel settore delle telecomunicazioni.

Questi i fatti.

In data 21 luglio 2022, l'Agenzia federale per le reti aveva imposto alla Telekom

¹ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

diversi obblighi di accesso² ai sensi del *Telekommunikationsgesetz* (legge sulle telecomunicazioni, TKG), in forza del quale essa avrebbe potuto farlo qualora un eventuale rifiuto in tal senso avrebbe ostacolato l'emergere di una concorrenza sostenibile sul mercato al dettaglio a valle o non sarebbe stato nell'interesse dell'utente finale, a condizione che tali misure rientrassero in un ampio insieme di obiettivi³ e rispettassero talune condizioni preliminari⁴.

Di conseguenza, la Telekom si era rivolta al *Verwaltungsgericht Köln* (Tribunale amministrativo di Colonia; il "giudice del rinvio") che, alla luce della necessità di interpretare la normativa europea rilevante in materia, aveva deciso di sospendere il procedimento e di chiedere alla Corte di Giustizia se l'articolo 72⁵ della Direttiva 2018/1972 debba essere

interpretato nel senso che, quando valuta se occorra imporre ad un'impresa designata come detentrica di un significativo potere in un mercato specifico un obbligo di accesso ad infrastrutture di ingegneria civile, a prescindere dal fatto che le stesse facciano o meno parte del mercato rilevante secondo l'analisi di mercato, un'autorità nazionale di regolamentazione debba esaminare unicamente se la mancata imposizione di tale obbligo impedirebbe l'emergere di un mercato concorrenziale sostenibile o sarebbe contraria agli interessi dell'utente finale, o se, a tal fine, essa possa prendere in considerazione, oltre a questi due elementi e al loro stesso livello, gli altri obiettivi enunciati all'articolo 3⁶ della Direttiva 2018/1972.

² Tra gli altri i) concedere ad altre imprese l'accesso a impianti di cavidotti, nonché a piloni e sistemi portanti di linee di superficie esistenti al momento della richiesta ai fini dell'installazione e del funzionamento di reti ad altissima capacità in postazioni fisse o per l'accesso al circuito locale della sottorete o al punto di accesso multiservizio nell'ambito delle capacità disponibili, in modo da mantenere un'adeguata riserva operativa e dare priorità al soddisfacimento del proprio fabbisogno, e ii) concedere ad altre imprese l'accesso fisicamente disaggregato al circuito locale in rame presso la centralina o nel punto più vicino all'unità di rete locale rispetto a detta centralina (in particolare la sottorete o il ripartitore finale – punto di demarcazione), a meno che di non poter o non dover rifiutare l'accesso.

³ Ossia i) garantire la connettività e promuovere l'accesso a reti ad altissima capacità per tutti i cittadini e le imprese, ii) promuovere la concorrenza, in particolare sul mercato al dettaglio, iii) tutelare gli interessi degli utenti, in particolare dei consumatori, e iv) promuovere lo sviluppo del mercato interno dell'Unione.

⁴ Quali la necessità della misura in questione.

⁵ L'articolo 72 della Direttiva 2018/1972, intitolato "Accesso alle infrastrutture di ingegneria civile", dispone: "... Un'autorità nazionale di regolamentazione può imporre alle imprese, conformemente all'articolo 68, l'obbligo di soddisfare le richieste ragionevoli di accesso e di uso di infrastrutture di ingegneria civile, compresi, ma non limitatamente a questi, edifici o accessi a edifici, cablaggio degli edifici, inclusi cavi, antenne, torri e altre strutture di supporto, pali, piloni, cavidotti, tubature, camere di ispezione, pozzetti e armadi di distribuzione, nei casi in cui, dopo aver esaminato l'analisi di mercato, l'autorità nazionale di regolamentazione concluda che il rifiuto di concedere l'accesso o l'imposizione di termini e condizioni non ragionevoli d'accesso o di condizioni di effetto equivalente ostacolerebbe l'emergere di una concorrenza sostenibile sul mercato e non sarebbe nell'interesse dell'utente finale.

Le autorità nazionali di regolamentazione possono imporre a un'impresa l'obbligo di fornire accesso conformemente al presente articolo, indipendentemente dal fatto che le attività interessate dall'obbligo facciano parte del mercato rilevante conformemente all'analisi di mercato, a condizione che l'obbligo sia necessario e proporzionato a realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3...

⁶ L'articolo 3 della Direttiva 2018/1972, intitolato "Obiettivi generali", al paragrafo 2 dispone: "... Nel contesto della presente direttiva, le autorità nazionali di regolamentazione e le altre autorità competenti, nonché il BEREC, la Commissione e gli Stati membri perseguono ciascuno dei seguenti obiettivi generali, che non sono elencati in ordine di priorità:

a) promuovere la connettività e l'accesso alle reti ad altissima capacità — comprese le reti fisse, mobili e senza fili — e il loro utilizzo da parte di tutti i cittadini e le imprese dell'Unione;

La Corte ha preliminarmente ricordato che, nell'istituire il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, la Direttiva 2018/1972 ha rifiuto diverse direttive dando vita ad un quadro normativo armonizzato e semplificato, in particolare, per la disciplina delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati. Più particolarmente, la Direttiva 2018/1972 non si limita a codificare gli atti del diritto dell'Unione che essa modifica o sostituisce, apportando al contrario modifiche al quadro normativo in vigore prima della sua adozione al fine di tener conto dell'evoluzione delle tecnologie e del mercato⁷.

Le misure correttive di accesso imposte dalle autorità nazionali di regolamentazione alle imprese detentrici di un significativo potere di mercato ai sensi della Direttiva 2018/1972 comprendono, tra le altre, l'obbligo specifico di soddisfare le richieste ragionevoli volte ad ottenere l'accesso alle sole infrastrutture di ingegneria civile e a poterle utilizzare nonché quello di soddisfare le richieste ragionevoli di accesso e di autorizzare l'uso di elementi di rete specifici e risorse correlate⁸. Nel fare ciò, un'autorità nazionale di regolamentazione deve scegliere il modo meno intrusivo di affrontare i problemi individuati nell'analisi del mercato. Gli obblighi imposti, inoltre, devono dipendere dal tipo di problema

evidenziato da un'autorità nazionale di regolamentazione nella sua analisi del mercato, devono essere proporzionati in considerazione, ove possibile, dei costi e dei benefici, e devono essere giustificati alla luce degli obiettivi di cui all'articolo 3 della Direttiva 2018/1972. Di conseguenza, un'autorità nazionale di regolamentazione è tenuta, qualora intenda adottare una misura correttiva autonoma conformemente all'articolo 72 della Direttiva 2018/1972, a garantire che la stessa sia proporzionata e giustificata alla luce di tutti gli obiettivi enunciati all'articolo 3 di tale direttiva.

Tutto ciò premesso, una misura correttiva in materia di accesso può essere imposta ad un'impresa detentrica di un significativo potere di mercato solo dopo che sia stata constatata, nell'ambito di un'analisi di mercato, l'assenza di una concorrenza effettiva e sostenibile in un mercato specifico, e a condizione che, in sua assenza, la situazione risultante per gli utenti finali non sarebbe effettivamente concorrenziale. Qualora prenda in considerazione di imporre obblighi sulla base dell'articolo 72 o dell'articolo 73 della Direttiva 2018/1972, inoltre, un'autorità nazionale di regolamentazione deve assicurarsi che l'imposizione di obblighi a norma solo di tale articolo 72 sarebbe uno strumento proporzionato con cui promuovere la concorrenza e gli interessi degli utenti finali. Di conseguenza, la condizione di imposizione di un obbligo di accesso di

b) promuovere la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica e delle risorse correlate, compresa un'efficace concorrenza basata sulle infrastrutture, e nella fornitura dei servizi di comunicazione elettronica e dei servizi correlati;

c) contribuire allo sviluppo del mercato interno rimuovendo gli ostacoli residui e promuovendo condizioni convergenti per gli investimenti in e la fornitura di reti di comunicazione elettronica, servizi di comunicazione elettronica, risorse correlate e servizi correlati in tutta l'Unione, sviluppando norme comuni e approcci normativi prevedibili e favorendo l'uso effettivo, efficiente e coordinato dello spettro radio, l'innovazione aperta, la creazione e lo sviluppo di reti transeuropee, la fornitura, la disponibilità e l'interoperabilità dei servizi paneuropei e la connettività da punto a punto (end-to-end);

d) promuovere gli interessi dei cittadini dell'Unione, garantendo la connettività e l'ampia disponibilità e utilizzo delle reti ad altissima capacità — comprese le reti fisse, mobili e senza fili — e dei servizi di comunicazione elettronica, garantendo i massimi vantaggi in termini di scelta, prezzo e qualità sulla base di una concorrenza efficace, preservando la sicurezza delle reti e dei servizi, garantendo un livello di protezione degli utenti finali elevato e uniforme tramite la necessaria normativa settoriale e rispondendo alle esigenze — ad esempio in termini di prezzi accessibili — di gruppi sociali specifici, in particolare utenti finali con disabilità, utenti finali anziani o utenti finali con esigenze sociali particolari, nonché la scelta e l'accesso equivalente degli utenti finali con disabilità...".

⁷ CGUE 27.02.2025, Causa C-562/23, T-2, punto 37.

⁸ CGUE 19.06.2014, Causa C-556/12, TDC, punto 30.

cui all'articolo 72, paragrafo 1, della Direttiva 2018/1972 coincide sostanzialmente con il requisito secondo cui un simile obbligo deve essere proporzionato e necessario rispetto agli obiettivi di promozione della concorrenza e degli interessi degli utenti finali. Dato che questi due obiettivi sono inclusi in quelli generali enunciati all'articolo 3 di detta direttiva, tale condizione deve pertanto essere considerata soddisfatta quando un obbligo di accesso alle infrastrutture di ingegneria civile, imposto ad un'impresa designata come detentrica di un significativo potere in un mercato specifico, basato sulla natura del problema constatato nell'analisi di mercato, è proporzionato e necessario rispetto all'insieme degli obiettivi enunciati in tale articolo 3.

Alla luce di quanto visto finora, la Corte ha statuito che:

“L'articolo 72 della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del


Consiglio dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche, deve essere interpretato nel senso che quando un'autorità nazionale di regolamentazione valuta se occorra imporre a un'impresa designata come detentrica di un significativo potere in un mercato specifico un obbligo di accesso a infrastrutture di ingegneria civile, a prescindere dal fatto che tali infrastrutture facciano o meno parte del mercato rilevante secondo l'analisi di mercato, tale autorità deve esaminare se la mancata imposizione di tale obbligo impedirebbe l'emergere di un mercato concorrenziale sostenibile e sarebbe contraria agli interessi dell'utente finale. Inoltre, detta autorità deve anche assicurarsi che il suddetto obbligo sia fondato sulla natura del problema constatato nell'analisi di mercato e che sia proporzionato e necessario, alla luce dell'insieme degli obiettivi enunciati, senza ordine di priorità, all'articolo 3 di tale direttiva”.



Marco Stillo
ASSOCIATE

 m.stillo@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Potapovsky Lane, 5, build. 2, 4th floor, office 401/12/9 · 101000, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com

