

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

11 marzo 2010*

Nel procedimento C-522/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Naczelny Sąd Administracyjny (Polonia) con decisione 17 settembre 2008, pervenuta in cancelleria il 28 novembre 2008, nella causa

Telekomunikacja Polska SA w Warszawie

contro

Prezes Urzędu Komunikacji Elektroniczej,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. E. Juhász, G. Arestis (relatore) e D. Šváby, giudici,

* Lingua processuale: il polacco.

avvocato generale: sig. N. Jääskinen
cancelliere: sig. K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 10 dicembre 2009,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Telekomunikacja Polska SA w Warszawie, dagli avv.ti H. Romańczuk, P. Paśnik e A. Mednis, avvocati;
- per il Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, dalle sigg.re D. Dziedzic-Chojnacka e H. Gruszecka, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, dal sig. M. Dowgielewicz, dalla sig.ra A. Kraińska e dal sig. S. Sala, in qualità di agenti;
- per il governo italiano, dalla sig.ra I. Bruni, in qualità di agente, assistita dal sig. P. Gentili, avvocato dello Stato;

— per la Commissione europea, dai sigg. W. Wils e A. Nijenhuis nonché dalla sig.ra K. Mojzesowicz, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione delle direttive 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; in prosieguo: la «direttiva “quadro”»), e 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) (GU L 108, pag. 51; in prosieguo: la «direttiva “servizio universale”»).

- ² Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Telekomunikacja Polska SA w Warszawie (in prosieguo: la «TP») e il Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (presidente dell'autorità per le comunicazioni elettroniche; in prosieguo: il «presidente dell'UKE»), vertente sul divieto opposto alla TP di subordinare la

conclusione di un contratto di fornitura di servizi alla conclusione, da parte dell'utente finale, di un contratto relativo alla fornitura di altri servizi.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

Le direttive «quadro» e «servizio universale»

- 3 Conformemente all'art. 1, n. 1, della direttiva «quadro»:

«La presente direttiva istituisce un quadro normativo armonizzato per la disciplina dei servizi di comunicazione elettronica, delle reti di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati, definisce le funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione [(in prosieguo: le "ARN")] ed istituisce le procedure atte a garantire l'applicazione armonizzata del quadro normativo [nell'Unione]».

- 4 Ai sensi dell'art. 2, lett. g), della direttiva «quadro», un'ARN è «l'organismo o gli organismi incaricati da uno Stato membro di svolgere le funzioni di regolamentazione fissate dalla presente direttiva e dalle direttive particolari».

5 L'art. 8 della direttiva «quadro» prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché, nello svolgere le funzioni di regolamentazione indicate nella presente direttiva e nelle direttive particolari, le [ARN] adottino tutte le ragionevoli misure intese a conseguire gli obiettivi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4. Le misure sono proporzionate a tali obiettivi.

(...)

4. Le [ARN] promuovono gli interessi dei cittadini dell'Unione europea, tra l'altro:

(...)

b) garantendo un livello elevato di protezione dei consumatori nei loro rapporti con i fornitori, in particolare predisponendo procedure semplici e poco onerose di composizione delle controversie espletate da un organismo indipendente dalle parti in causa;

(...)).

- 6 L'art. 15 della direttiva «quadro» riguarda la procedura per la definizione dei mercati. Il suo n. 3 prevede quanto segue:

«Le [ARN], tenendo nel massimo conto la raccomandazione e gli orientamenti, definiscono i mercati rilevanti corrispondenti alla situazione nazionale, in particolare mercati geografici rilevanti nel loro territorio, conformemente ai principi del diritto della concorrenza. Prima di definire mercati che differiscono da quelli contemplati nella raccomandazione, le [ARN] applicano la procedura di cui agli articoli 6 e 7».

- 7 L'art. 16 della direttiva «quadro», che si riferisce alla procedura per l'analisi del mercato, stabilisce quanto segue:

«1. Non appena possibile dopo l'adozione della raccomandazione o dopo ogni suo successivo aggiornamento, le [ARN] effettuano un'analisi dei mercati rilevanti tenendo nel massimo conto gli orientamenti. Gli Stati membri provvedono affinché questa analisi sia effettuata, se del caso, in collaborazione con le autorità nazionali garanti della concorrenza.

2. Quando l'[ARN] è tenuta, ai sensi degli articoli 16, 17, 18 o 19 della direttiva [“servizio universale”] o ai sensi degli articoli 7 e 8 della direttiva 2002/19/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) (GU L 108, pag. 7; in prosieguo: la “direttiva ‘accesso’”)], a decidere in merito all'imposizione, al mantenimento, alla modifica o alla revoca di obblighi a carico delle

imprese, essa determina, in base alla propria analisi di mercato di cui al paragrafo 1 del presente articolo, se uno dei mercati rilevanti sia effettivamente concorrenziale.

(...)

4. Qualora accerti che un mercato rilevante non è effettivamente concorrenziale l'[ARN] individua le imprese che dispongono di un significativo potere di mercato conformemente all'articolo [14] e impone a tali imprese gli appropriati specifici obblighi di regolamentazione di cui al paragrafo 2 del presente articolo ovvero mantiene in vigore o modifica tali obblighi laddove già esistano.

(...)».

8 Ai sensi dell'art. 10, n. 1, della direttiva «servizio universale»:

«Gli Stati membri provvedono affinché le imprese designate, nel fornire le prestazioni e i servizi aggiuntivi rispetto a quelli di cui agli articoli 4, 5, 6 e 7 e all'articolo 9, paragrafo 2, definiscano le condizioni e modalità in modo tale che l'abbonato non sia costretto a pagare prestazioni o servizi che non sono necessari o che non sono indispensabili per il servizio richiesto».

- 9 L'art. 17 della direttiva «servizio universale», intitolato «Controlli normativi sui servizi al dettaglio», dispone, ai suoi nn. 1 e 2, quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché le [ARN]:

- a) qualora in esito all'analisi del mercato realizzata a norma dell'articolo 16, paragrafo 3, accertino che un determinato mercato al dettaglio identificato conformemente all'articolo 15 della direttiva [“quadro”] non è effettivamente concorrenziale e

- b) qualora giungano alla conclusione che gli obblighi previsti dalla direttiva [“accesso”] o dall'articolo 19 della presente direttiva non portino al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 8 della direttiva [“quadro”],

impongano i necessari obblighi normativi alle imprese identificate come imprese che detengono un rilevante potere di mercato su un dato mercato al dettaglio ai sensi dell'articolo 14 della direttiva [“quadro”].

2. Gli obblighi di cui al paragrafo 1 si basano sulla natura del problema accertato e sono proporzionati e giustificati alla luce degli obiettivi di cui all'articolo 8 della direttiva [“quadro”]. Tali obblighi possono includere prescrizioni affinché le imprese identificate non applichino prezzi eccessivi, non impediscano l'ingresso sul mercato né limitino la concorrenza fissando prezzi predatori, non privilegino ingiustamente determinati utenti finali e non accorpino in modo indebito i servizi offerti. Le [ARN] possono prescrivere a tali imprese di rispettare determinati massimali per quanto riguarda i prezzi al dettaglio, di controllare le singole tariffe o di orientare le proprie

tariffe ai costi o ai prezzi su mercati comparabili al fine di tutelare gli interessi degli utenti finali e promuovere nel contempo un'effettiva concorrenza».

- 10 L'art. 20, n. 1, della direttiva «servizio universale» precisa che, in materia di contratti, essa si applica lasciando impregiudicata l'applicazione delle norme comunitarie in materia di tutela dei consumatori e delle relative norme nazionali in conformità del diritto dell'Unione.

La direttiva 2005/29/CE

- 11 L'art. 2 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 maggio 2005, 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali») (GU L 149, pag. 22), prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(...)

- d) “pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori” (...): qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresi la pubblicità e il marketing, posta in essere da un professionista, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori;

(...».

12 Ai sensi dell'art. 4 di tale direttiva:

«Gli Stati membri non limitano la libertà di prestazione dei servizi né la libera circolazione delle merci per ragioni afferenti al settore armonizzato dalla presente direttiva».

La normativa nazionale

13 L'art. 46, n. 2, della legge sulle telecomunicazioni (ustawa — Prawo telekomunikacyjnej) 16 luglio 2004 (Dz. U. n. 171, pos. 1800), nella sua versione applicabile ai fatti della causa principale (in prosieguo: la «legge sulle telecomunicazioni»), stabilisce quanto segue:

«2. Il presidente dell'[UKE] può imporre mediante decisione ad un'impresa di telecomunicazioni che dispone di un significativo potere di mercato per i servizi al dettaglio, al fine di tutelare l'utente finale, i seguenti obblighi:

(...)

5) non obbligare l'utente finale a fruire di servizi che per esso sono superflui.

(...)).

14 A norma dell'art. 57, n. 1, della legge sulle telecomunicazioni prevede quanto segue:

«1. Un fornitore di servizi non può subordinare la conclusione di un contratto per la fornitura di servizi di telecomunicazioni accessibili al pubblico, inclusa la predisposizione dell'allacciamento alla rete pubblica di telecomunicazioni,

1) alla conclusione da parte dell'utente finale di un contratto per la fornitura di altri servizi o per l'acquisto di un'installazione presso un determinato fornitore.

(...)).

Causa principale e questioni pregiudiziali

15 Con decisione 28 dicembre 2006, il presidente dell'UKE ingiungeva alla TP di porre fine alle infrazioni accertate, consistenti nel subordinare la conclusione del contratto di fornitura di servizi di accesso ad Internet a banda larga «neostrada tp» alla conclusione di un contratto di servizi telefonici. A seguito della domanda di riesame proposta dalla TP, il presidente dell'UKE, con decisione 14 marzo 2007, confermava la decisione 28 dicembre 2006.

16 Con ricorso proposto il 13 aprile 2007 dinanzi al Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunale amministrativo del voivodato di Varsavia), la TP chiedeva l'annullamento delle due decisioni del presidente dell'UKE facendo valere che l'art. 57, n. 1, punto 1, della legge sulle telecomunicazioni era stata erroneamente applicata, nonostante la sua incompatibilità con la direttiva «servizio universale». Il Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ha respinto il ricorso e ha dichiarato che il presidente dell'UKE aveva correttamente applicato tale articolo.

17 L'8 gennaio 2008 la TP proponeva ricorso in cassazione avverso quest'ultima decisione dinanzi al Naczelny Sąd Administracyjny, che decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto comunitario permetta agli Stati membri l'introduzione del divieto indirizzato a tutte le imprese che forniscono servizi di telecomunicazione di subordinare la conclusione di un contratto per la fornitura di servizi all'acquisto di un altro servizio (vendita collegata), in particolare se una misura siffatta non vada oltre quanto necessario al raggiungimento degli obiettivi delle direttive del pacchetto telecomunicazioni [direttiva "accesso", 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 "autorizzazione") (GU L 108, pag. 21), direttiva "quadro" e direttiva "servizio universale"]».

2) In caso di soluzione positiva della prima questione, se alla luce del diritto comunitario l'[ARN] sia competente a controllare l'osservanza del divieto stabilito all'art. 57, n. 1, punto 1, della [legge sulle telecomunicazioni]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 18 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le direttive integranti la disciplina comune sulle comunicazioni elettroniche debbano essere interpretate nel senso che esse ostanto ad una normativa nazionale, come quella controversa nella causa principale, che vieta di subordinare la conclusione di un contratto di fornitura di servizi alla conclusione, da parte dell'utente finale, di un contratto relativo alla fornitura di altri servizi.
- 19 Risulta dalla decisione di rinvio che la controversia di cui alla causa principale trova la sua origine nelle asserzioni della TP secondo le quali l'art. 57, n. 1, punto 1, della legge sulle telecomunicazioni è in particolare incompatibile con gli artt. 15 e 16 della direttiva «quadro», nonché con gli artt. 10 e 17 della direttiva «servizio universale». Infatti la ricorrente nella causa principale fa valere che queste ultime disposizioni ostanto ad una normativa nazionale che impone a tutti gli operatori di non collegare le loro prestazioni di servizi, senza valutazione del livello di concorrenza sul mercato e indipendentemente dalla loro posizione su quest'ultimo.
- 20 Ne consegue che, per poter rispondere alla questione sollevata, si devono interpretare le disposizioni pertinenti delle direttive «quadro» e «servizio universale».
- 21 Ai sensi dell'art. 1, n. 1, della direttiva «quadro», l'obiettivo di tale direttiva è quello di istituire un quadro normativo armonizzato per la disciplina dei servizi di comunicazione elettronica, delle reti di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati. Essa definisce le funzioni delle ARN ed istituisce le procedure atte a garantire l'applicazione armonizzata del quadro normativo nell'Unione. La direttiva «quadro»

attribuisce pertanto alle ARN specifici compiti di regolamentazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche.

- 22 In forza dell'art. 15 della direttiva «quadro» e in particolare del suo n. 3, le ARN sono tenute, in stretta collaborazione con la Commissione europea, a definire i mercati rilevanti nel settore delle comunicazioni elettroniche. Conformemente all'art. 16 di tale direttiva, le ARN procedono all'analisi dei mercati così definiti e valutano se tali mercati siano effettivamente concorrenziali. Se un mercato non è effettivamente concorrenziale, l'ARN interessata impone obblighi normativi ex ante alle imprese detentrici di un rilevante potere in tale mercato.
- 23 Con riferimento alla direttiva «servizio universale», si deve rilevare che il suo art. 1, n. 1, prevede che, nell'ambito della direttiva «quadro», la direttiva «servizio universale» disciplini la fornitura di reti e di servizi di comunicazione elettronica agli utenti finali. Essa mira a garantire la disponibilità in tutta l'Unione di servizi di buona qualità accessibili al pubblico attraverso una concorrenza e un'opportunità di scelta effettive, nonché a disciplinare le circostanze in cui le esigenze degli utenti finali non sono adeguatamente soddisfatte dal mercato. La direttiva «servizio universale» stabilisce i diritti degli utenti finali e i corrispondenti obblighi delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico.
- 24 Ai sensi dell'art. 10, n. 1, della direttiva «servizio universale», gli Stati membri provvedono affinché le imprese designate, nel fornire le prestazioni e i servizi aggiuntivi rispetto a quelli di cui agli artt. 4, 5, 6 e 7 e all'art. 9, n. 2, di tale direttiva, definiscano le condizioni e modalità in modo tale che l'abbonato non sia costretto a pagare prestazioni o servizi che non sono necessari o che non sono indispensabili per il servizio richiesto.
- 25 L'art. 17 della suddetta direttiva si riferisce ai controlli normativi sui servizi al dettaglio. In conformità del n. 1 di tale articolo, le ARN impongono i necessari obblighi

normativi alle imprese identificate come imprese che detengono un rilevante potere di mercato, qualora, in esito all'analisi di tale mercato, accertino che quest'ultimo non è effettivamente concorrenziale e giungano alla conclusione che gli obblighi previsti dalla direttiva «accesso» o dall'art. 19 della direttiva «servizio universale» non portino al conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 8 della direttiva «quadro».

- 26 Al riguardo, l'art. 17, n. 2, della direttiva «servizio universale» prevede in particolare che gli obblighi di cui al n. 1 di tale articolo possono includere prescrizioni affinché le imprese identificate non accorpino in modo indebito i servizi offerti. Una tale disposizione permette quindi alle ARN, dopo aver accertato che un mercato non è concorrenziale, di imporre alle imprese che detengono un rilevante potere su tale mercato l'obbligo normativo di non accorpare in modo indebito le loro prestazioni di servizi.
- 27 Occorre quindi esaminare se una normativa nazionale, quale quella controversa nella causa principale, incida sulle competenze attribuite all'ARN interessata dalle summenzionate disposizioni delle direttive «quadro» e «servizio universale».
- 28 Al riguardo occorre constatare, in primo luogo, che una siffatta normativa, che vieta in generale e in modo non discriminatorio le vendite collegate, non incide sulle competenze dell'ARN interessata di procedere alla definizione e all'analisi dei diversi mercati di comunicazione elettronica, conformemente alle rispettive disposizioni degli artt. 15 e 16 della direttiva «quadro». Essa neppure incide sulla competenza della suddetta ARN di imporre, dopo avere effettuato l'analisi di un mercato, obblighi normativi ex ante alle imprese detentrici di un rilevante potere su tale mercato ai sensi dell'art. 16 della direttiva «quadro» e dell'art. 17 della direttiva «servizio universale».
- 29 In secondo luogo, come hanno sottolineato il presidente dell'UKE e il governo polacco, il divieto previsto all'art. 57, n. 1, punto 1, della legge sulle telecomunicazioni mira ad

una maggiore protezione dei consumatori nei loro rapporti con gli operatori di servizi di telecomunicazioni. Se è vero che, nell'esercizio dei loro compiti, le ARN sono tenute, in conformità dell'art. 8, n. 4, lett. b), della direttiva «quadro», a sostenere gli interessi dei cittadini dell'Unione garantendo un livello elevato di protezione dei consumatori, nondimeno le direttive «quadro» e «servizio universale» non prevedono una completa armonizzazione degli aspetti relativi alla protezione dei consumatori. Infatti l'art. 20 della direttiva «servizio universale», relativo ai contratti conclusi tra i consumatori e i fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche, enuncia che esso lascia impregiudicata l'applicazione delle norme dell'Unione in materia di tutela dei consumatori e delle relative norme nazionali in conformità del diritto dell'Unione.

³⁰ Ne consegue che una normativa nazionale, quale quella controversa nella causa principale, che, al fine di tutelare gli utenti finali, vieta ad un'impresa di subordinare la conclusione di un contratto di fornitura di servizi di telecomunicazioni alla conclusione, da parte dell'utente finale, di un contratto di fornitura di altri servizi, non può essere vietata dalle direttive «quadro» e «servizio universale».

³¹ Riguardo alla conformità di una normativa nazionale, quale quella controversa nella causa principale, con la normativa dell'Unione in materia di tutela dei consumatori, si deve ricordare che la Corte ha già dichiarato che la direttiva 2005/29 dev'essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale che, salvo talune eccezioni e senza tener conto delle circostanze specifiche del caso di specie, vieta qualsiasi offerta congiunta del venditore al consumatore (sentenza 23 aprile 2009, cause riunite C-261/07 e C-299/07, VTB-VAB e Galatea, Racc. pag. I-2949, punto 68).

³² Nella fattispecie si deve precisare che, tenuto conto del fatto che le decisioni controverse di cui alla causa principale sono state emesse prima della data di scadenza del termine di trasposizione della direttiva 2005/29, quest'ultima si applica nella controversia di cui alla causa principale solamente a partire da tale data, cioè a partire dal 12 dicembre 2007.

- 33 Da tali considerazioni risulta che la prima questione dev'essere risolta dichiarando che le direttive «quadro» e «servizio universale» devono essere interpretate nel senso che esse non ostano ad una normativa nazionale, quale l'art. 57, n. 1, punto 1, della legge sulle telecomunicazioni, che vieta di subordinare la conclusione di un contratto di fornitura di servizi alla conclusione, da parte dell'utente finale, di un contratto relativo alla fornitura di altri servizi. Tuttavia la direttiva 2005/29 dev'essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale che, salvo talune eccezioni e senza tener conto delle circostanze specifiche del caso di specie, vieti qualsiasi offerta congiunta del venditore al consumatore.

Sulla seconda questione

- 34 Alla luce della soluzione fornita alla prima questione pregiudiziale, non è necessario risolvere la seconda.

Sulle spese

- 35 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 (Terza Sezione) dichiara:

Le direttive 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»), e 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva «servizio universale») devono essere interpretate nel senso che esse non ostano ad una normativa nazionale, quale l'art. 57, n. 1, punto 1, della legge sulle telecomunicazioni (ustawa — Prawo telekomunikacyjne) 16 luglio 2004, nella sua versione applicabile ai fatti della causa principale, che vieta di subordinare la conclusione di un contratto di fornitura di servizi alla conclusione, da parte dell'utente finale, di un contratto relativo alla fornitura di altri servizi.

Tuttavia la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 maggio 2005, 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»), dev'essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale che, salvo talune eccezioni e senza tener conto delle circostanze specifiche del caso di specie, vieti qualsiasi offerta congiunta del venditore al consumatore.

Firme