



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

2 settembre 2021 *

«Rinvio pregiudiziale – Comunicazioni elettroniche – Regolamento (UE) 2015/2120 – Articolo 3 – Accesso a un’Internet aperta – Articolo 3, paragrafo 1 – Diritti degli utenti finali – Articolo 3, paragrafo 2 – Divieto di accordi e di pratiche commerciali che limitano l’esercizio dei diritti degli utenti finali – Articolo 3, paragrafo 3 – Obbligo di trattamento equo e non discriminatorio del traffico – Possibilità di attuare misure di gestione ragionevole del traffico – Opzione tariffaria supplementare cosiddetta a “tariffa zero” – Limitazione della condivisione della connessione»

Nella causa C-5/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dall’Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunale superiore del Land, Düsseldorf, Germania), con decisione del 17 dicembre 2019, pervenuta in cancelleria il 7 gennaio 2020, nel procedimento

Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV

contro

Vodafone GmbH,

con l’intervento di:

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da N. Wahl (relatore), presidente di sezione, F. Biltgen e J. Passer, giudici,

avvocato generale: E. Tanchev

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

* Lingua processuale: il tedesco.

considerate le osservazioni presentate:

- per il Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV, da T. Rader, Rechtsanwalt;
- per la Vodafone GmbH, da D. Herrmann, Rechtsanwältin;
- per il governo tedesco, da J. Möller e D. Klebs, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e M. Noort, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da A. Posch, in qualità di agente;
- per il governo rumeno, da E. Gane, A. Wellman e L. Lițu, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da G. Braun, T. Scharf e L. Nicolae, 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 dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione (GU 2015, L 310, pag. 1, e rettifica in GU 2016, L 27, pag. 14).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV (Unione federale dei centri e delle associazioni di consumatori; in prosieguo: il «Bundesverband») e la Vodafone GmbH, in merito all'utilizzo da parte di quest'ultima, nei suoi contratti, di talune clausole standardizzate.

Contesto normativo

- 3 I considerando 6, 8 e 9 del regolamento 2015/2120 sono così formulati:
 - «(6) Gli utenti finali dovrebbero avere il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi senza discriminazioni, tramite il loro servizio di accesso a Internet. (...)
 - (...)

- (8) Quando forniscono servizi di accesso a Internet, i fornitori di tali servizi dovrebbero trattare tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, a prescindere dalla fonte o dalla destinazione, dai contenuti, dalle applicazioni o dai servizi, o dalle apparecchiature terminali. In base ai principi generali del diritto dell'Unione e alla giurisprudenza costante, situazioni paragonabili non dovrebbero essere trattate in maniera diversa e situazioni diverse non dovrebbero essere trattate in maniera uguale, salvo che ciò non risulti obiettivamente giustificato.
- (9) L'obiettivo di una gestione ragionevole del traffico è contribuire a un uso efficiente delle risorse di rete e a un'ottimizzazione della qualità complessiva della trasmissione che risponda ai requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico e, pertanto, dei contenuti, delle applicazioni e dei servizi trasmessi. Le misure di gestione ragionevole del traffico applicate dai fornitori di servizi di accesso a Internet dovrebbero essere trasparenti, non discriminatorie e proporzionate e non dovrebbero fondarsi su considerazioni di ordine commerciale. Il requisito relativo al carattere non discriminatorio delle misure di gestione del traffico non preclude ai fornitori di servizi di accesso a Internet la possibilità di attuare misure di gestione del traffico che distinguono tra categorie di traffico obiettivamente distinte al fine di ottimizzare la qualità complessiva della trasmissione. Al fine di ottimizzare la qualità complessiva e l'esperienza degli utenti, qualsiasi eventuale distinzione di questo tipo dovrebbe essere autorizzata solo sulla base dei requisiti obiettivamente distinti di qualità tecnica del servizio (ad esempio, in termini di latenza, jitter, perdita di pacchetti e larghezza di banda) delle specifiche categorie di traffico e non sulla base di considerazioni di ordine commerciale. Tali misure distintive dovrebbero essere proporzionate rispetto all'obiettivo di ottimizzare la qualità complessiva e dovrebbero trattare allo stesso modo tipologie di traffico equivalenti. Dette misure dovrebbero essere mantenute per il tempo strettamente necessario».
- 4 L'articolo 1 di tale regolamento, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», al paragrafo 1 dispone quanto segue:
- «Il presente regolamento definisce norme comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet e i relativi diritti degli utenti finali».
- 5 L'articolo 3 del suddetto regolamento, intitolato «Salvaguardia dell'accesso a un'Internet aperta», ai paragrafi da 1 a 3, dispone quanto segue:
- «1. Gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi, e utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta, indipendentemente dalla sede dell'utente finale o del fornitore o dalla localizzazione, dall'origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio, tramite il servizio di accesso a Internet.
- (...)
2. Gli accordi tra i fornitori di servizi di accesso a Internet e gli utenti finali sulle condizioni e sulle caratteristiche commerciali e tecniche dei servizi di accesso a Internet quali prezzo, volumi di dati o velocità, e le pratiche commerciali adottate dai fornitori di servizi di accesso a Internet non limitano l'esercizio dei diritti degli utenti finali di cui al paragrafo 1.

3. I fornitori di servizi di accesso a Internet, nel fornire tali servizi, trattano tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e a prescindere dalla fonte e dalla destinazione, dai contenuti cui si è avuto accesso o che sono stati diffusi, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati o forniti, o dalle apparecchiature terminali utilizzate.

Il primo comma non impedisce ai fornitori di servizi di accesso a Internet di attuare misure di gestione ragionevole del traffico. Per essere considerate ragionevoli, tali misure devono essere trasparenti, non discriminatorie e proporzionate e non devono essere basate su considerazioni di ordine commerciale ma su requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico. Tali misure non controllano i contenuti specifici e sono mantenute per il tempo strettamente necessario.

I fornitori di servizi di accesso a Internet non adottano misure di gestione del traffico che vanno oltre quelle di cui al secondo comma e, in particolare, non bloccano, rallentano, alterano, limitano, interferiscono con, degradano o discriminano tra specifici contenuti, applicazioni o servizi, o loro specifiche categorie, salvo ove necessario e solo per il tempo necessario a:

- a) conformarsi ad atti legislativi dell'Unione o alla normativa nazionale conforme al diritto dell'Unione, cui il fornitore di servizi di accesso a Internet è soggetto, o alle misure conformi al diritto dell'Unione che danno attuazione a tali atti legislativi dell'Unione o a tale normativa nazionale, compreso ai provvedimenti giudiziari o di autorità pubbliche investite di poteri pertinenti;
- b) preservare l'integrità e la sicurezza della rete, dei servizi prestati tramite tale rete e delle apparecchiature terminali degli utenti finali;
- c) prevenire un'imminente congestione della rete o mitigare gli effetti di una congestione della rete eccezionale o temporanea, purché categorie di traffico equivalenti siano trattate allo stesso modo».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 6 Il Bundesverband è una federazione che raggruppa le 16 organizzazioni di tutela dei consumatori dei Länder nonché altre organizzazioni attive in materia di tutela dei consumatori in Germania.
- 7 La Vodafone è un'impresa operante nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Essa propone ai suoi clienti di sottoscrivere, a integrazione del piano tariffario di base, opzioni tariffarie gratuite cosiddette a «tariffa zero» denominate «Vodafone Pass» («Video Pass», «Music Pass», «Chat Pass» e «Social Pass»). Tali opzioni tariffarie consentono l'utilizzo di servizi di imprese partner della Vodafone senza che il volume di dati consumato mediante l'utilizzo di tali servizi sia detratto dal volume di dati compreso nel piano tariffario di base. Tuttavia, la riduzione della velocità di trasferimento prevista all'atto dell'esaurimento del volume di dati compreso nel piano tariffario di base si applica anche all'utilizzo dei servizi delle imprese partner. La prima opzione tariffaria scelta è già compresa nel piano tariffario di base e i clienti possono sottoscrivere altre opzioni tariffarie mediante il pagamento di un supplemento.

- 8 Per tali opzioni tariffarie, le condizioni generali di contratto contengono, segnatamente, la seguente clausola standardizzata: «Il consumo di dati tramite una condivisione della connessione (punto di accesso senza fili o “hotspot”) (...) è detratto dal volume di dati compreso nel piano tariffario».
- 9 La Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agenzia federale per le reti di elettricità, gas, telecomunicazioni, posta e ferrovie, Germania; in prosieguo: la «Bundesnetzagentur»), nella sua qualità di autorità di controllo, ha archiviato un procedimento vertente sulla legittimità di tale clausola.
- 10 Il Bundesverband ha adito il Landgericht Düsseldorf (Tribunale del Land, Düsseldorf, Germania) con un ricorso diretto a far inibire l'uso della suddetta clausola. Detto giudice, dopo aver sentito la Bundesnetzagentur, ha respinto tale ricorso con la motivazione che la condivisione della connessione non era contrattualmente esclusa e rimaneva, inoltre, tecnicamente possibile.
- 11 È stato interposto appello dinanzi al giudice del rinvio, l'Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunale superiore del Land, Düsseldorf, Germania), il quale si interroga sulla validità di detta clausola alla luce dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, del regolamento 2015/2120.
- 12 È in tale contesto che l'Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunale superiore del Land, Düsseldorf), ritenendo necessaria un'interpretazione del diritto dell'Unione per risolvere la controversia di cui al procedimento principale, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento [2015/2120], debba essere interpretato nel senso che il diritto degli utenti finali di utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta tramite il loro servizio di accesso a Internet comprenda il diritto di utilizzare tale servizio tramite un'apparecchiatura terminale (ad esempio smartphone, tablet) direttamente collegata all'interfaccia della rete pubblica di telecomunicazioni, anche con altre apparecchiature terminali (altro tablet/smartphone) [condivisione della connessione (tethering)].
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione,
- Se l'articolo 3, [paragrafi] 1 e 2, di tale regolamento, debba essere interpretato nel senso che esso costituisca una restrizione inammissibile alla facoltà di scelta delle apparecchiature terminali da parte dell'utente finale, qualora [la condivisione della connessione (tethering)] non sia vietat[a] per contratto, né limitat[a] dal punto di vista tecnico ma, a differenza dei volumi di dati utilizzati senza [condivisione della connessione (tethering)] sulla base di un accordo contrattuale, i volumi di dati utilizzati tramite [condivisione della connessione (tethering)] non siano ricompresi in un'offerta zero rating [cosiddetta «a tariffa zero»], ricadendo invece nel calcolo di un volume di base e addebitati separatamente in caso di eccedenza».

Sulle questioni pregiudiziali

- 13 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3 del regolamento 2015/2120 debba essere interpretato nel senso che una limitazione della condivisione della connessione da parte degli utenti finali, conseguente all'attivazione di un'opzione tariffaria cosiddetta a «tariffa zero», sia incompatibile con gli obblighi derivanti dai paragrafi 1 e 2 di tale articolo.

- 14 In via preliminare, occorre precisare che un'opzione tariffaria cosiddetta a «tariffa zero» è una pratica commerciale mediante la quale un fornitore di servizi di accesso a Internet applica una «tariffa zero» o più vantaggiosa, a tutto o a una parte del traffico di dati associato a un'applicazione o a una categoria di applicazioni specifiche, proposte da partner di detto fornitore di servizi di accesso. Tali dati non sono quindi detratti dal volume di dati acquistato nell'ambito del piano tariffario di base. Una siffatta opzione, proposta nell'ambito di piani tariffari limitati, consente così ai fornitori di servizi di accesso a Internet di accrescere l'attrattiva della loro offerta.
- 15 Pertanto, le questioni sottoposte alla Corte, volte a consentire al giudice del rinvio di pronunciarsi sulla legittimità delle condizioni di utilizzo connesse a un'opzione tariffaria cosiddetta a «tariffa zero», si basano sulla premessa che una siffatta opzione tariffaria sia essa stessa compatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con l'articolo 3 del regolamento 2015/2120, con il quale il legislatore ha inteso sancire i principi di trasparenza e di neutralità di Internet.
- 16 L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento 2015/2120, in combinato disposto con il considerando 6 di tale regolamento, enuncia il diritto degli utenti finali non solo di accedere alle informazioni e ai contenuti, di utilizzare applicazioni e servizi, diffondere informazioni e contenuti, ma anche di fornire applicazioni e servizi.
- 17 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2120, da un lato, gli accordi conclusi tra i fornitori di servizi di accesso a Internet e gli utenti finali e, dall'altro, le pratiche commerciali adottate da tali fornitori, non devono limitare l'esercizio dei diritti degli utenti finali, quali enunciati al paragrafo 1 di detto articolo.
- 18 L'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120 prevede anzitutto, al suo primo comma, che i fornitori di servizi di accesso a Internet trattino tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e a prescindere, in particolare, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati.
- 19 Il suddetto articolo 3, paragrafo 3, enuncia, poi, al suo secondo comma, che il primo comma dello stesso non impedisce ai fornitori di servizi di accesso a Internet di attuare misure di gestione ragionevole del traffico, precisando che, per essere considerate ragionevoli, tali misure devono, in primo luogo, essere trasparenti, non discriminatorie e proporzionate, in secondo luogo, basarsi non su considerazioni di ordine commerciale, ma su requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico e, in terzo luogo, non devono controllare i contenuti specifici e devono essere mantenute per il tempo strettamente necessario.
- 20 Infine, il citato articolo 3, paragrafo 3, prevede, al suo terzo comma, che i fornitori di servizi di accesso a Internet non devono adottare misure di gestione del traffico che vanno oltre quelle di cui al secondo comma e, in particolare, che essi non devono bloccare, rallentare, alterare, limitare, interferire con, degradare o discriminare tra applicazioni, categorie di applicazioni, servizi o specifiche categorie di servizi, salvo che ciò non sia necessario, per un periodo di tempo determinato, o per conformarsi ad atti legislativi dell'Unione, a una normativa nazionale conforme al diritto dell'Unione o a misure che danno attuazione a tali atti legislativi o a tale normativa nazionale, o per preservare l'integrità e la sicurezza della rete, dei servizi prestati tramite quest'ultima, nonché delle apparecchiature terminali degli utenti finali, oppure per prevenire una congestione della rete o mitigarne gli effetti.

- 21 Tali diverse disposizioni mirano, come risulta dall'articolo 1 del regolamento 2015/2120, a garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet nonché i relativi diritti degli utenti finali (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2020, Telenor Magyarország, C-807/18 e C-39/19, EU:C:2020:708, punti da 23 a 27).
- 22 In primo luogo, occorre ricordare che la Corte ha avuto modo di precisare che, qualora la condotta di un fornitore di servizi di accesso a Internet sia incompatibile con l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120, è possibile astenersi dal determinare se tale condotta sia conforme agli obblighi derivanti dall'articolo 3, paragrafo 2, di detto regolamento (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2020, Telenor Magyarország, C-807/18 e C-39/19, EU:C:2020:708, punto 28).
- 23 Di conseguenza, una violazione dell'obbligo di trattamento equo di tutto il traffico non può essere giustificata in base al principio di libertà contrattuale, riconosciuto dall'articolo 3, paragrafo 2, del medesimo regolamento.
- 24 In secondo luogo, la Corte ha altresì sottolineato che l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120 osta a qualsiasi misura contraria all'obbligo di trattamento equo del traffico qualora una misura siffatta si basi su considerazioni di ordine commerciale.
- 25 Innanzitutto, occorre osservare, come emerge dal punto 18 della presente sentenza, che il primo comma dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120, letto alla luce del considerando 8 di detto regolamento, impone ai fornitori di servizi di accesso a Internet un obbligo generale di trattamento equo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze del traffico, al quale non si può in alcun caso derogare mediante pratiche commerciali adottate da tali fornitori o mediante accordi conclusi dagli stessi con gli utenti finali (sentenza del 15 settembre 2020, Telenor Magyarország, C-807/18 e C-39/19, EU:C:2020:708, punto 47).
- 26 Inoltre, dal secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120, nonché dal considerando 9 di detto regolamento, alla luce del quale tale comma deve essere letto, risulta che, pur essendo tenuti a rispettare tale obbligo generale, i fornitori di servizi di accesso a Internet conservano la possibilità di adottare misure di gestione ragionevole del traffico. Tuttavia, tale possibilità è soggetta alla condizione, in particolare, che siffatte misure siano basate su «requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico» e non su «considerazioni di ordine commerciale». In particolare, deve ritenersi fondata su tali «considerazioni di ordine commerciale» qualsiasi misura di un fornitore di servizi di accesso a Internet nei confronti di qualsiasi utente finale che porti, senza basarsi su tali requisiti, a non trattare in modo equo e senza discriminazioni i contenuti, le applicazioni o i servizi offerti dai diversi fornitori di contenuti, di applicazioni o di servizi (sentenza del 15 settembre 2020, Telenor Magyarország, C-807/18 e C-39/19, EU:C:2020:708, punto 48).
- 27 Orbene, un'opzione tariffaria cosiddetta a «tariffa zero», come quella di cui al procedimento principale, opera, sulla base di considerazioni di ordine commerciale, una distinzione all'interno del traffico Internet, non detraendo dal piano tariffario di base il traffico verso applicazioni di partner. Di conseguenza, una siffatta pratica commerciale non soddisfa l'obbligo generale di trattamento equo del traffico, senza discriminazioni o interferenze, enunciato all'articolo 3, paragrafo 3, primo comma, del regolamento 2015/2120.

- 28 Occorre sottolineare che tale inadempimento, che risulta dalla natura stessa di una siffatta opzione tariffaria a causa dell'incentivo che ne deriva, persiste indipendentemente dall'eventuale possibilità di continuare o meno ad accedere liberamente al contenuto fornito dai partner del fornitore di servizi di accesso a Internet, dopo il raggiungimento dei limiti del piano tariffario di base.
- 29 Peraltro, poco importa che una siffatta opzione rientri in un accordo, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2120, come ricordato al punto 23 della presente sentenza, o che essa sia diretta a soddisfare una domanda effettiva del cliente o del fornitore di contenuti.
- 30 Infine, le eccezioni previste per le misure di gestione non possono essere prese in considerazione poiché, conformemente all'articolo 3, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento 2015/2120, siffatte misure non possono essere fondate su strategie commerciali perseguite dal fornitore di servizi di accesso a Internet.
- 31 Dalle informazioni trasmesse dal giudice del rinvio risulta che la limitazione della condivisione della connessione, sulla quale vertono tutte le questioni sollevate da tale giudice, trova applicazione unicamente a causa dell'attivazione dell'opzione tariffaria cosiddetta a «tariffa zero».
- 32 Orbene, dal momento che una siffatta opzione tariffaria è contraria agli obblighi derivanti dall'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120, tale contrarietà sussiste, indipendentemente dalla forma o dalla natura delle condizioni di utilizzo connesse alle opzioni tariffarie proposte, quali la limitazione della condivisione della connessione di cui al procedimento principale.
- 33 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 3 del regolamento 2015/2120 deve essere interpretato nel senso che una limitazione della condivisione della connessione, conseguente all'attivazione di un'opzione tariffaria cosiddetta a «tariffa zero», è incompatibile con gli obblighi derivanti dal paragrafo 3 di tale articolo.

Sulle spese

- 34 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa 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 (Ottava Sezione) dichiara:

L'articolo 3 del regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione, deve essere interpretato nel senso che una limitazione della condivisione della connessione, conseguente all'attivazione di un'opzione tariffaria cosiddetta a «tariffa zero», è incompatibile con gli obblighi derivanti dal paragrafo 3 di tale articolo.

Firme