



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

15 settembre 2020*

«Rinvio pregiudiziale – Comunicazioni elettroniche – Regolamento (UE) 2015/2120 – Articolo 3 – Accesso a un’Internet aperta – Articolo 3, paragrafo 1 – Diritti degli utenti finali – Diritto di accedere alle applicazioni e ai servizi, nonché di utilizzarli – Diritto di fornire applicazioni e servizi – Articolo 3, paragrafo 2 – Divieto di accordi e di pratiche commerciali che limitano l’esercizio dei diritti degli utenti finali – Nozioni di “accordi”, di “pratiche commerciali”, di “utenti finali” e di “consumatori” – Valutazione dell’esistenza di una limitazione all’esercizio dei diritti degli utenti finali – Modalità – Articolo 3, paragrafo 3 – Obbligo di trattamento equo e non discriminatorio del traffico – Possibilità di attuare misure di gestione ragionevole del traffico – Divieto di misure di blocco e di rallentamento del traffico – Eccezioni – Pratiche commerciali consistenti nell’offrire pacchetti che prevedono che i clienti che li sottoscrivono acquistino un piano tariffario che conferisce loro il diritto di utilizzare senza restrizioni un determinato volume di dati, senza che da tale volume sia detratto l’utilizzo di talune applicazioni e di taluni servizi specifici soggetti a “tariffa zero”, e che essi possano, una volta esaurito detto volume di dati, continuare a utilizzare senza restrizioni tali applicazioni e tali servizi specifici, mentre alle altre applicazioni e agli altri servizi sono applicate misure di blocco o di rallentamento del traffico»

Nelle cause riunite C-807/18 e C-39/19,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale, Ungheria), con decisioni dell’11 settembre 2018, pervenute in cancelleria, rispettivamente, il 20 dicembre 2018 e il 23 gennaio 2019, nei procedimenti

Telenor Magyarország Zrt.

contro

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin e I. Jarukaitis, presidenti di sezione, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (relatore), L. Bay Larsen, F. Biltgen, A. Kumin, N. Jääskinen e N. Wahl, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 17 dicembre 2019,

* Lingua processuale: l’ungherese.

considerate le osservazioni presentate:

- per la Telenor Magyarország Zrt., da A. Losonci e P. Galambos, assistiti da M. Orbán, ügyvéd;
- per il Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke, da I. Kun, in qualità di agente;
- per il governo ungherese, inizialmente da M.Z. Fehér e Zs. Wagner, successivamente da M.Z. Fehér, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vlácil e A. Brabcová, in qualità di agenti;
- 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.J. Langer, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, inizialmente da G. Hesse e J. Schmoll, successivamente da quest'ultima, in qualità di agenti;
- per il governo rumeno, inizialmente da C.-R. Canțar, E. Gane, R.I. Hațeganu e A. Wellman, successivamente da queste ultime tre, in qualità di agenti;
- per il governo sloveno, da N. Pintar Gosenca e A. Dežman Mušič, in qualità di agenti;
- per il governo finlandese, da M. Pere, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da G. Braun, L. Havas e L. Nicolae, in qualità di agenti;

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 marzo 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'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 (GU 2015, L 310, pag. 1 e rettifica in GU 2016, L 27, pag. 14).
- 2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie che vedono opposti la Telenor Magyarország Zrt. (in prosieguo: la «Telenor») e il Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke (Presidente dell'Ufficio nazionale dei media e delle comunicazioni, Ungheria) (in prosieguo: il «presidente dell'UNMC») in merito a due decisioni con le quali quest'ultimo ha ingiunto alla Telenor di porre fine ad alcuni dei suoi servizi di accesso a Internet.

Contesto normativo

Regolamento 2015/2120

3 I considerando 1, 3, da 6 a 9 e 11 del regolamento 2015/2120 sono così formulati:

«(1) Il presente regolamento mira a definire norme comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet e tutelare i relativi diritti degli utenti finali. Esso mira a tutelare gli utenti finali e a garantire al contempo il funzionamento ininterrotto dell'ecosistema di Internet quale volano per l'innovazione. (...)

(...)

(3) Internet si è sviluppata negli ultimi decenni come una piattaforma aperta di innovazione con poche barriere di accesso per gli utenti finali, i fornitori di contenuti, applicazioni e servizi e i fornitori di servizi di accesso a Internet. Il quadro normativo esistente mira a promuovere la capacità degli utenti finali di accedere a informazioni e distribuirle, o di eseguire applicazioni e servizi di loro scelta. Tuttavia, un numero elevato di utenti finali riscontra blocchi o rallentamenti di applicazioni o servizi specifici dovuti alle pratiche di gestione del traffico. Tali tendenze richiedono norme comuni a livello dell'Unione per far sì che Internet continui a essere una piattaforma aperta ed evitare che le misure adottate dai singoli Stati membri causino la frammentazione del mercato interno.

(...)

(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. (...)

(7) Al fine di esercitare i loro diritti di accedere e distribuire informazioni e contenuti, nonché di utilizzare e di fornire applicazioni e servizi di loro scelta, gli utenti finali dovrebbero essere liberi di concordare con i fornitori di servizi di accesso a Internet le tariffe corrispondenti a volumi di dati e velocità specifici del servizio di accesso a Internet. Tali accordi, unitamente a pratiche commerciali dei fornitori di servizi di accesso a Internet, non dovrebbero limitare l'esercizio di tali diritti ed eludere pertanto le disposizioni del presente regolamento che proteggono l'accesso a un'Internet aperta. Le autorità nazionali di regolamentazione e le altre autorità nazionali competenti dovrebbero essere autorizzate a intervenire contro accordi o pratiche commerciali che, in virtù della loro portata, determinano situazioni in cui la scelta degli utenti finali è significativamente limitata nella pratica. A tal fine, la valutazione di accordi e pratiche commerciali dovrebbe, tra l'altro, tener conto delle rispettive posizioni di mercato di detti fornitori di servizi di accesso a Internet e dei fornitori di contenuti, applicazioni e servizi interessati. Le autorità nazionali di regolamentazione e altre autorità competenti dovrebbero essere tenute, nello svolgimento della loro funzione di monitoraggio e applicazione, a intervenire nel caso in cui accordi o pratiche commerciali potrebbero compromettere l'essenza dei diritti degli utenti finali.

(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. (...)

(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. (...)

(...)

(11) Qualsiasi pratica di gestione del traffico che ecceda le suddette misure di gestione ragionevole del traffico bloccando, rallentando, alterando, limitando, interferendo con, degradando o discriminando tra specifici contenuti, applicazioni o servizi o loro specifiche categorie dovrebbe essere vietata, fatte salve le eccezioni giustificate e definite di cui al presente regolamento. Tali eccezioni dovrebbero essere soggette a un'interpretazione rigorosa e a requisiti di proporzionalità. Dato l'impatto negativo che hanno sulla scelta dell'utente finale e sull'innovazione le misure di blocco o altre misure restrittive non rientranti nel novero delle eccezioni giustificate, è opportuno proteggere specifici contenuti, applicazioni e servizi e loro specifiche categorie. (...).

4 L'articolo 1 del regolamento 2015/2120, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», contiene un paragrafo 1 ai sensi del quale:

«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 In forza dell'articolo 2 di tale regolamento, le definizioni di cui all'articolo 2 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU 2002, L 108, pag. 33), si applicano parimenti ai fini dello stesso.

6 L'articolo 3 del suddetto regolamento, intitolato «Salvaguardia dell'accesso a un'Internet aperta», ai paragrafi da 1 a 3, enuncia 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».
- 7 L'articolo 5 del medesimo regolamento, intitolato «Vigilanza e applicazione», al paragrafo 1, primo comma, prevede quanto segue:

«Le autorità nazionali di regolamentazione sottopongono a stretto monitoraggio e assicurano il rispetto degli articoli 3 e 4 e promuovono la costante disponibilità dell'accesso non discriminatorio [...] a Internet a livelli qualitativi che siano al passo con il progresso tecnologico. A tal fine le autorità nazionali di regolamentazione possono imporre requisiti concernenti le caratteristiche tecniche, i requisiti minimi di qualità del servizio e altre misure adeguate e necessarie a uno o più fornitori di comunicazioni elettroniche al pubblico, incluso ai fornitori di servizi di accesso a Internet».

Direttiva 2002/21

- 8 L'articolo 2 della direttiva 2002/21 contiene, in particolare, le seguenti definizioni:
- «h) “utente”, la persona fisica o giuridica che utilizza o chiede di utilizzare un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico;
 - i) “consumatore”, la persona fisica che utilizza o chiede di utilizzare un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico per scopi non riferibili all'attività lavorativa, commerciale o professionale svolta;
- (...)
- n) “utente finale”, un utente che non fornisce reti pubbliche di comunicazione o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico;
- (...)».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

- 9 La Telenor, avente sede in Ungheria, è uno dei principali operatori nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Essa fornisce, in particolare, servizi di accesso a Internet. Tra i servizi proposti ai suoi potenziali clienti figurano due pacchetti denominati, rispettivamente, «MyChat» e «MyMusic».
- 10 «MyChat» è un pacchetto che consente ai clienti che lo sottoscrivono, in primo luogo, di acquistare un volume di dati di un gigabit e di utilizzarlo senza restrizioni fino al suo esaurimento, accedendo liberamente alle applicazioni e ai servizi disponibili, senza che da tale volume sia detratto l'utilizzo di sei applicazioni specifiche di comunicazione on-line, vale a dire Facebook, Facebook Messenger, Instagram, Twitter, Viber e Whatsapp, soggette a una tariffa denominata «tariffa zero». In secondo luogo, tale pacchetto prevede che, una volta esaurito il suddetto volume di dati, i clienti che lo sottoscrivono possano continuare ad utilizzare senza restrizioni tali sei applicazioni specifiche, mentre alle altre applicazioni e servizi disponibili sono applicate misure di rallentamento del traffico.
- 11 «MyMusic» è un pacchetto che si articola in tre diversi piani tariffari, denominati rispettivamente «MyMusic Start», «MyMusic Nonstop» e «MyMusic Deezer», che sono accessibili ai clienti che dispongono di un piano tariffario preesistente di servizi di accesso a Internet e che consentono a coloro che li sottoscrivono, in primo luogo, di ascoltare musica on-line utilizzando, in particolare, quattro applicazioni per la trasmissione di musica, ossia Apple Music, Deezer, Spotify e Tidal, nonché sei servizi radiofonici, senza che l'utilizzo di tali applicazioni e di tali servizi, soggetti a una «tariffa zero», sia detratto dal volume di dati compresi nel piano tariffario acquistato. In secondo luogo, tale pacchetto prevede che, una volta esaurito detto volume di dati, i clienti che lo sottoscrivono possano continuare ad utilizzare senza restrizioni tali applicazioni e tali servizi specifici, mentre alle altre applicazioni e servizi disponibili sono applicate misure di blocco o di rallentamento del traffico.
- 12 Dopo aver avviato due procedimenti volti a controllare, rispettivamente, la conformità di «MyChat» e quella di «MyMusic» all'articolo 3 del regolamento 2015/2120, la Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (Ufficio nazionale dei media e delle comunicazioni, Ungheria) ha adottato due decisioni nelle quali ha dichiarato che tali pacchetti attuavano misure di gestione del traffico che non rispettavano l'obbligo di trattamento equo e non discriminatorio di cui al paragrafo 3 di tale articolo e che la Telenor doveva porvi fine.
- 13 Tali due decisioni sono state successivamente confermate da due decisioni del presidente dell'UNMC, il quale ha ritenuto, in particolare, che l'esame della compatibilità delle misure di gestione del traffico con l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120 non richiedesse una valutazione dell'impatto di tali misure sull'esercizio dei diritti degli utenti finali, quali enunciati all'articolo 3, paragrafo 1, di detto regolamento.
- 14 La Telenor ha impugnato tali due decisioni del presidente dell'UNMC dinanzi alla Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale, Ungheria).
- 15 In tale contesto, essa afferma, in sostanza, che i pacchetti «MyChat» e «MyMusic» fanno parte di accordi conclusi con i suoi clienti e che essi possono, in quanto tali, rientrare solo nell'ambito d'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2120, ad esclusione dell'articolo 3, paragrafo 3, di tale regolamento, che riguarda unicamente le misure di gestione del traffico attuate unilateralmente dai fornitori di servizi di accesso a Internet. Inoltre, e in ogni caso, per stabilire se siffatti pacchetti siano compatibili con la seconda di tali disposizioni, sarebbe necessario, come per l'esame della loro compatibilità con la prima di esse, valutarne l'impatto sull'esercizio dei diritti degli utenti finali. Di conseguenza, come sostenuto dal presidente dell'UNMC, detti pacchetti non potrebbero essere considerati incompatibili con l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120 per il solo motivo che attuano misure di gestione del traffico che non rispettano l'obbligo di trattamento equo e non discriminatorio di cui a tale disposizione.

- 16 A sua difesa, quest'ultimo sostiene, in particolare, che la questione consistente nell'accertare quale sia la disposizione dell'articolo 3 del regolamento 2015/2120 alla luce della quale dev'essere esaminata una determinata condotta dipende non dalla forma di tale condotta, bensì dal contenuto della stessa. Inoltre, esso afferma che, a differenza del paragrafo 2 di tale articolo, che impone di valutare l'impatto degli accordi e delle pratiche commerciali adottati dai fornitori di servizi di accesso a Internet sull'esercizio dei diritti degli utenti finali, il paragrafo 3 di detto articolo vieta tutte le misure di gestione iniqua o discriminatoria del traffico, senza che sia pertinente distinguere quelle attuate mediante un accordo concluso da un utente finale con un fornitore e quelle fondate su una pratica commerciale di quest'ultimo. Inoltre, tutte queste misure sarebbero vietate in quanto tali e, di conseguenza, senza che sia necessario valutarne l'impatto sull'esercizio dei diritti degli utenti finali.
- 17 Dopo aver rilevato che il regolamento 2015/2120 mira a garantire la neutralità di Internet e che riveste, a tale titolo, una particolare importanza, il giudice del rinvio ritiene, in sostanza, che le controversie dinanzi ad esso pendenti sollevino due serie di nuove questioni di diritto vertenti su una disposizione centrale di tale regolamento.
- 18 A tal riguardo, esso rileva, in primo luogo, che, parallelamente ai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 3 del regolamento 2015/2120, che garantiscono un certo numero di diritti agli utenti finali di servizi di accesso a Internet e che vietano ai fornitori di detti servizi di adottare accordi o pratiche commerciali che limitino l'esercizio di tali diritti, il paragrafo 3 di detto articolo 3 sancisce un obbligo generale di trattamento equo e non discriminatorio del traffico. Tuttavia, il testo di tale regolamento non permetterebbe di stabilire se pacchetti attuati da un fornitore di servizi di accesso a Internet mediante accordi conclusi con i suoi clienti e che prevedono che questi ultimi beneficino di una «tariffa zero» che consente loro di utilizzare senza restrizioni talune applicazioni e taluni servizi specifici, senza che tale utilizzo sia detratto dal volume di dati acquistato, e che, una volta esaurito tale volume di dati, siano applicate misure di blocco o di rallentamento del traffico alle altre applicazioni e servizi disponibili, rientrino nell'ambito di applicazione del paragrafo 2, del paragrafo 3, o dei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 3 di tale regolamento.
- 19 In secondo luogo, nemmeno il tenore letterale di tali due paragrafi consentirebbe, una volta determinato quello o quelli che sono applicabili a siffatte condotte, di sapere quale metodologia debba essere applicata per stabilire se questi ultimi siano compatibili con il regolamento 2015/2120.
- 20 In tali circostanze la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) ha deciso di sospendere i procedimenti e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, che sono formulate in termini identici nelle cause C-807/18 e C-39/19:
- «1) Se debba essere interpretato alla luce del paragrafo 2 dell'articolo 3 del [regolamento 2015/2120] l'accordo commerciale tra un fornitore di servizi di accesso a Internet e un utente finale nell'ambito del quale il fornitore di servizi pratica all'utente finale una tariffa a costo zero per determinate applicazioni (ossia, il traffico generato da una determinata applicazione non è computato nel consumo di dati né rallenta la propria velocità una volta esaurito il volume di dati concordato) e attua una discriminazione limitatamente alle condizioni dell'accordo commerciale stipulato con l'utente finale e unicamente nei confronti dell'utente finale che è parte di detto accordo, e non nei confronti di un utente finale terzo.
- 2) In caso di risposta negativa alla prima questione pregiudiziale, se il paragrafo 3 dell'articolo 3 del [regolamento 2015/2120] debba essere interpretato nel senso che, per accertare un'infrazione – tenuto conto anche del considerando 7 del regolamento –, è necessaria una valutazione basata sull'impatto e sul mercato che permetta di determinare se le misure adottate dal fornitore di servizi di accesso a Internet limitino effettivamente – e, se sì, in qual misura – i diritti che l'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento conferisce all'utente finale.

- 3) Indipendentemente dalle questioni pregiudiziali prima e seconda, se il paragrafo 3 dell'articolo 3 del [regolamento 2015/2120] debba essere interpretato nel senso che il divieto ivi previsto è incondizionato, di carattere generale e oggettivo, di modo che, in sua applicazione, qualsiasi misura di gestione del traffico che operi distinzioni tra specifici contenuti di Internet è vietata, non importa se il fornitore dei servizi di accesso a Internet stabilisca tali distinzioni mediante un accordo, una prassi commerciale o altro tipo di comportamento.
- 4) In caso di risposta affermativa alla terza questione, se possa essere constatata un'infrazione al paragrafo 3 dell'articolo 3 del [regolamento 2015/2120] già solo per il fatto che sussiste una discriminazione, senza dover ulteriormente effettuare una valutazione del mercato e dell'impatto, di modo che una valutazione ai sensi dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 3 di tale regolamento risulta nella specie superflua».
- 21 Con decisione del presidente della Corte dell'8 marzo 2019, le cause C-807/18 e C-39/19 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

- 22 Con le sue quattro 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 pacchetti attuati da un fornitore di servizi di accesso a Internet mediante accordi conclusi con utenti finali, ai sensi dei quali questi ultimi possono acquistare un piano tariffario che conferisce loro il diritto di utilizzare senza restrizioni un determinato volume di dati, senza che da tale volume sia detratto l'utilizzo di talune applicazioni e di taluni servizi specifici soggetti a «tariffa zero», e, una volta esaurito tale volume di dati, possono continuare a utilizzare senza restrizioni tali applicazioni e tali servizi specifici, mentre misure di blocco o di rallentamento del traffico sono applicate alle altre applicazioni e agli altri servizi disponibili, sono incompatibili con il paragrafo 2 di tale articolo, in combinato disposto con il paragrafo 1 del medesimo, e, in via alternativa o cumulativa, con il paragrafo 3 di detto articolo.
- 23 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. Tali diritti comprendono, in particolare, come risulta da quest'ultima disposizione, chiarita dal considerando 6 del regolamento 2015/2120, quello di utilizzare contenuti, applicazioni e servizi tramite un servizio di accesso a Internet nonché quello di fornire tali contenuti, applicazioni e servizi per questo tramite.
- 24 Dal canto suo, 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.
- 25 Tale disposizione enuncia, poi, al suo secondo comma, che il primo comma della stessa 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.

- 26 Infine, la suddetta disposizione 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, ad 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.
- 27 Tali diverse disposizioni mirano, come risulta dall'articolo 1 del regolamento 2015/2120 e come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 27 a 29 delle sue conclusioni, 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.
- 28 Poiché il rispetto di dette disposizioni e, attraverso esse, degli obiettivi perseguiti dal regolamento 2015/2120 è assicurato, ai sensi dell'articolo 5 di tale regolamento, dalle autorità nazionali di regolamentazione, spetta a dette autorità, sotto il controllo dei giudici nazionali e alla luce delle precisazioni fornite dalla Corte, determinare, caso per caso, se una certa condotta di un determinato fornitore di servizi di accesso a Internet rientri, tenuto conto delle sue caratteristiche, vuoi nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, di detto regolamento, vuoi in quello dell'articolo 3, paragrafo 3, del medesimo regolamento, vuoi ancora in quello di tali due disposizioni in via cumulativa, avviando l'esame, in quest'ultima ipotesi, partendo dall'una o dall'altra. Qualora un'autorità nazionale di regolamentazione ritenga che una certa condotta di un determinato fornitore di servizi di accesso a Internet sia, complessivamente, incompatibile con l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120, essa può astenersi dal determinare se tale condotta sia anche incompatibile con l'articolo 3, paragrafo 2, di detto regolamento.
- 29 Nel caso di specie, dagli elementi sottoposti alla Corte risulta che i pacchetti di cui trattasi nel procedimento principale presentano, come emerge dal testo delle questioni pregiudiziali e dalle indicazioni contenute nelle due decisioni di rinvio, come sintetizzate ai punti da 9 a 11 e 18 della presente sentenza, quattro caratteristiche. In primo luogo, il fornitore di servizi di accesso a Internet che li ha ideati li offre ai suoi potenziali clienti in Ungheria, prima di attuarli mediante accordi conclusi bilateralmente con coloro che sono interessati. In secondo luogo, tali pacchetti conferiscono a ciascuno dei clienti che li sottoscrive il diritto di utilizzare senza restrizioni, nei limiti del volume dei dati compresi nel piano tariffario acquistato presso il fornitore di servizi di accesso a Internet, tutte le applicazioni e tutti i servizi disponibili, senza che sia tuttavia detratto da tale volume l'utilizzo di talune applicazioni e di taluni servizi specifici soggetti a «tariffa zero». In terzo luogo, tali pacchetti prevedono che, una volta esaurito il volume di dati acquistato, ogni cliente che vi abbia aderito può continuare ad utilizzare senza restrizioni tali applicazioni e tali servizi specifici. In quarto luogo, l'esaurimento del volume di dati compresi nel piano tariffario soggetto a tali condizioni induce il fornitore di servizi di accesso a Internet ad applicare al cliente misure di blocco o di rallentamento del traffico connesso all'utilizzo di qualsiasi applicazione o di qualsiasi servizio diversi da quelli soggetti alla suddetta tariffa zero.
- 30 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2120, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento, si deve osservare, anzitutto, che la seconda di tali disposizioni prevede che i diritti da essa garantiti agli utenti finali di servizi di accesso a Internet sono destinati ad essere esercitati «tramite il servizio di accesso a Internet», e che la prima di esse esige che tale servizio non implichi limitazioni all'esercizio di detti diritti.
- 31 Inoltre, dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2120, letto alla luce del considerando 7 di tale regolamento, risulta che i servizi di un determinato fornitore di accesso a Internet devono essere valutati alla luce di detto requisito da parte delle autorità nazionali di regolamentazione, che agiscono

sulla base dell'articolo 5 del suddetto regolamento e sotto il controllo dei giudici nazionali competenti, prendendo in considerazione sia gli accordi conclusi da tale fornitore con gli utenti finali che le pratiche commerciali adottate da detto fornitore.

- 32 A tal riguardo, occorre osservare, sotto un primo profilo, che l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2120 riguarda gli «accordi» mediante i quali un fornitore di servizi di accesso a Internet, da un lato, e un utente finale, dall'altro, convengono sulle condizioni e sulle caratteristiche commerciali e tecniche dei servizi di accesso a Internet che il primo deve fornire al secondo, come il prezzo da pagare e il volume di dati nonché la velocità corrispondenti.
- 33 Come risulta dal considerando 7 del regolamento 2015/2120, tali accordi concretizzano la libertà di cui dispone ogni utente finale di scegliere i servizi tramite i quali intende esercitare i diritti garantiti da tale regolamento, in funzione delle loro caratteristiche. Questo stesso considerando aggiunge tuttavia che siffatti accordi non devono limitare l'esercizio dei diritti degli utenti finali né, pertanto, permettere di eludere le disposizioni di detto regolamento che proteggono l'accesso a un'Internet aperta.
- 34 Quanto alle «pratiche commerciali» di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2120, tale disposizione precisa che esse sono «adottate» dai fornitori di servizi di accesso a Internet. Non si presume dunque che esse traducano un incontro di volontà tra tale fornitore e un utente finale, contrariamente agli «accordi» ai quali detta disposizione fa parallelamente riferimento.
- 35 Tali pratiche commerciali possono includere, in particolare, la condotta di un fornitore di servizi di accesso a Internet consistente nel proporre varianti o combinazioni specifiche di tali servizi ai suoi potenziali clienti, al fine di rispondere alle aspettative e alle preferenze di ognuno di essi, e, se del caso, di concludere con ciascuno di essi un accordo individuale, il che ha come possibile conseguenza la conclusione di un numero più o meno rilevante di accordi dal contenuto identico o simile, in funzione di tali aspettative e di tali preferenze. Al pari degli accordi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2120, le suddette pratiche commerciali non devono tuttavia limitare l'esercizio dei diritti degli utenti finali né, pertanto, permettere di eludere le disposizioni di tale regolamento che proteggono l'accesso a un'Internet aperta.
- 36 Sotto un secondo profilo, dall'articolo 2 del regolamento 2015/2120 e dalle disposizioni della direttiva 2002/21 alle quali esso rinvia, in particolare dall'articolo 2, lettere h), i) e n), di quest'ultima, risulta che la nozione di «utenti finali» comprende tutte le persone fisiche o giuridiche che utilizzano o chiedono di utilizzare un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico, diverse da quelle che forniscono reti pubbliche di comunicazione o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico. Pertanto, tale nozione riguarda sia i consumatori che i professionisti quali imprese o persone giuridiche senza scopo di lucro.
- 37 Peraltro, detta nozione include sia le persone fisiche o giuridiche che utilizzano o chiedono di utilizzare servizi di accesso a Internet al fine di accedere a contenuti, applicazioni e servizi, che quelle che si servono dell'accesso a Internet per fornire contenuti, applicazioni e servizi.
- 38 L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento 2015/2120 e il considerando 6 di tale regolamento si riferiscono, anch'essi, specificamente a queste due categorie di utenti finali, dei quali affermano il diritto, in particolare, di accedere a informazioni e a contenuti, nonché di utilizzare applicazioni e servizi, ma anche di diffondere informazioni e contenuti, nonché di fornire applicazioni e servizi.
- 39 Ne consegue che l'eventuale esistenza di una limitazione vietata all'esercizio dei diritti degli utenti finali, come precisata al punto 30 della presente sentenza, deve essere valutata tenendo conto dell'impatto degli accordi o delle pratiche commerciali di un determinato fornitore di servizi di accesso a Internet sui diritti, non solo dei professionisti e dei consumatori che utilizzano o chiedono di utilizzare servizi di accesso a Internet al fine di accedere a contenuti, applicazioni e servizi, ma anche dei professionisti che si servono di siffatti servizi di accesso a Internet al fine di fornire tali

contenuti, tali applicazioni e tali servizi. A tal riguardo, dal considerando 7 del regolamento 2015/2120 risulta che, in sede di valutazione degli accordi e delle pratiche commerciali del fornitore in questione, è appunto necessario tener conto, tra i vari elementi, delle posizioni sul mercato di tale categoria di professionisti.

- 40 Sotto un terzo profilo, l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2120 si riferisce, nel contesto menzionato al punto precedente, agli «accordi» e alle «pratiche commerciali» di un determinato fornitore di servizi di accesso a Internet, utilizzando, in diverse versioni linguistiche, il plurale.
- 41 Inoltre, il considerando 7 del regolamento 2015/2120 precisa che la valutazione dell'eventuale esistenza di una limitazione all'esercizio dei diritti degli utenti finali implica che si stabilisca se gli accordi e le pratiche commerciali di tale fornitore determinino, in virtù della loro «portata», situazioni in cui la scelta degli utenti finali è significativamente limitata, tenendo conto, in particolare, delle rispettive posizioni sul mercato dei fornitori di servizi di accesso a Internet e dei fornitori di contenuti, applicazioni e servizi interessati.
- 42 Ne consegue che il legislatore dell'Unione non ha inteso limitare la valutazione degli accordi e delle pratiche commerciali di un determinato fornitore di servizi di accesso a Internet a un certo accordo o a una certa pratica commerciale, considerati singolarmente, ma ha inteso prevedere che sia altresì effettuata una valutazione complessiva degli accordi e delle pratiche commerciali di tale fornitore.
- 43 Alla luce di tali diversi elementi, occorre rilevare, anzitutto, che un accordo mediante il quale un determinato cliente sottoscrive un pacchetto implicante che, una volta esaurito il volume di dati compresi nel piano tariffario acquistato, tale cliente disponga di un accesso senza restrizioni solo a talune applicazioni e a taluni servizi soggetti a «tariffa zero», è idoneo a comportare una limitazione all'esercizio dei diritti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento 2015/2120. La compatibilità di un siffatto accordo con l'articolo 3, paragrafo 2, di tale regolamento deve essere valutata caso per caso, alla luce dei parametri menzionati al considerando 7 di detto regolamento.
- 44 Inoltre, siffatti pacchetti, che rientrano in una pratica commerciale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2120, sono, tenuto conto dell'impatto cumulativo degli accordi ai quali essi possono condurre, tali da incrementare l'utilizzo di talune applicazioni e di taluni servizi specifici, ossia quelle e quelli che possono essere utilizzati senza restrizioni a «tariffa zero» una volta esaurito il volume di dati compresi nel piano tariffario acquistato dai clienti e, correlativamente, tali da rarefare l'utilizzo delle altre applicazioni e degli altri servizi disponibili, tenuto conto delle misure mediante le quali il fornitore di servizi di accesso a Internet in questione rende detto utilizzo tecnicamente più difficoltoso, se non impossibile.
- 45 Infine, quanto più il numero di clienti che concludono accordi con i quali sottoscrivono tali pacchetti è rilevante, tanto più l'impatto cumulativo di tali accordi può, tenuto conto della sua portata, comportare una notevole limitazione all'esercizio dei diritti degli utenti finali, o addirittura compromettere l'essenza stessa di tali diritti, ipotesi espressamente menzionata al considerando 7 del regolamento 2015/2120.
- 46 Ne consegue che la conclusione di siffatti accordi su una parte significativa del mercato può limitare l'esercizio dei diritti degli utenti finali, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2120.
- 47 In secondo luogo, per quanto riguarda l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120, occorre osservare innanzitutto che, come emerge dal punto 24 della presente sentenza, il primo comma di tale disposizione, 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.

- 48 Dal secondo comma di detta disposizione, nonché dal considerando 9 del regolamento 2015/2120, alla luce del quale esso deve essere letto, risulta inoltre 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, come definito ai punti 36 e 37 della presente sentenza, 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.
- 49 Infine, dal terzo comma dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120 risulta che, a meno che siano state adottate per un periodo determinato di tempo e che siano necessarie per consentire a un fornitore di servizi di accesso a Internet vuoi di conformarsi a un obbligo giuridico, vuoi di preservare l'integrità e la sicurezza della rete, vuoi di prevenire o rimediare alla sua congestione, tutte le misure consistenti nel bloccare, rallentare, alterare, limitare, interferire con, degradare o discriminare tra, in particolare, specifiche applicazioni o servizi, non possono essere considerate ragionevoli ai sensi del secondo comma di detta disposizione e devono pertanto ritenersi, in quanto tali, incompatibili con quest'ultima.
- 50 Ne consegue che, per constatare tale incompatibilità, non è richiesta alcuna valutazione dell'impatto di tali misure sull'esercizio dei diritti degli utenti finali, in quanto l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120 non prevede un siffatto requisito per valutare il rispetto dell'obbligo generale da esso prescritto.
- 51 Nel caso di specie, da un lato, le condotte di cui trattasi nel procedimento principale includono misure di blocco o di rallentamento del traffico connesso all'utilizzo di talune applicazioni e di taluni servizi, che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento 2015/2120 indipendentemente dal fatto che esse siano il risultato di un accordo concluso con il fornitore di servizi di accesso a Internet, di una pratica commerciale di tale fornitore o di una misura tecnica di detto fornitore non ricollegabile né a un accordo né a una pratica commerciale. Tali misure di blocco o di rallentamento del traffico sono applicate come complemento della «tariffa zero» di cui beneficiano gli utenti finali di cui trattasi e rendono tecnicamente più difficoltoso, se non impossibile, l'utilizzo, da parte di questi ultimi, delle applicazioni e dei servizi che non sono soggetti a tale tariffa.
- 52 Di conseguenza, tali misure risultano basate non su requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico, ma su considerazioni di ordine commerciale.
- 53 Dall'altro lato, non risulta da alcun elemento del fascicolo che dette misure rientrino in una delle tre eccezioni tassativamente elencate all'articolo 3, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento 2015/2120.
- 54 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 3 del regolamento 2015/2120 deve essere interpretato nel senso che pacchetti attuati da un fornitore di servizi di accesso a Internet mediante accordi conclusi con utenti finali, ai sensi dei quali questi ultimi possono acquistare un piano tariffario che conferisce loro il diritto di utilizzare senza restrizioni un determinato volume di dati, senza che da tale volume sia detratto l'utilizzo di talune applicazioni e di taluni servizi specifici soggetti a «tariffa zero», e, una

volta esaurito tale volume di dati, possono continuare a utilizzare senza restrizioni tali applicazioni e tali servizi specifici, mentre alle altre applicazioni e agli altri servizi disponibili sono applicate misure di blocco o di rallentamento del traffico:

- sono incompatibili con il paragrafo 2 di tale articolo, in combinato disposto con il paragrafo 1 dello stesso, in quanto detti pacchetti, detti accordi e dette misure di blocco o di rallentamento limitano l'esercizio dei diritti degli utenti finali; e
- sono incompatibili con il paragrafo 3 di detto articolo in quanto le suddette misure di blocco o di rallentamento sono basate su considerazioni di ordine commerciale.

Sulle spese

- 55 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 (Grande 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 pacchetti attuati da un fornitore di servizi di accesso a Internet mediante accordi conclusi con utenti finali, ai sensi dei quali questi ultimi possono acquistare un piano tariffario che conferisce loro il diritto di utilizzare senza restrizioni un determinato volume di dati, senza che da tale volume sia detratto l'utilizzo di talune applicazioni e di taluni servizi specifici soggetti a «tariffa zero», e, una volta esaurito tale volume di dati, possono continuare a utilizzare senza restrizioni tali applicazioni e tali servizi specifici, mentre alle altre applicazioni e agli altri servizi disponibili sono applicate misure di blocco o di rallentamento del traffico:

- **sono incompatibili con il paragrafo 2 di tale articolo, in combinato disposto con il paragrafo 1 dello stesso, in quanto detti pacchetti, detti accordi e dette misure di blocco o di rallentamento limitano l'esercizio dei diritti degli utenti finali; e**
- **sono incompatibili con il paragrafo 3 di detto articolo in quanto le suddette misure di blocco o di rallentamento sono basate su considerazioni di ordine commerciale.**

Firme