



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL NICHOLAS EMILIOU
prezentate la 15 decembrie 2022¹

Cauza C-468/20

**Fastweb SpA,
Tim SpA,
Vodafone Italia SpA,
Wind Tre SpA
împotriva
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
intervenienți:
Telecom Italia SpA,
Vodafone Italia SpA,
Associazione Movimento Consumatori,
U.Di.Con – Unione per la Difesa dei Consumatori,
Wind Tre SpA,
Assotelecomunicazioni (Asstel),
EOLO SpA,
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e
consumatori (Codacons),
Associazione degli utenti per i diritti telefonici – A.U.S. TEL ONLUS,
Altroconsumo,
Federconsumatori
(Periodicitate a facturării)**

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Trimitere preliminară – Comunicații electronice – Protecția consumatorilor –
Legislație națională care conferă autorității naționale de reglementare competența de a impune
furnizorilor de servicii de telefonie o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării –
Cadru normativ armonizat – Armonizare parțială și minimă – Articolele 49 și 56 TFUE –
Libera circulație a serviciilor – Principiul proporționalității – Principiul nediscriminării –
Principiul egalității de tratament”

¹ Limba originală: engleza.

I. Introducere

1. În anul 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoritatea italiană de reglementare în domeniul comunicațiilor, denumită în continuare „AGCom”) a adoptat o decizie prin care a introdus anumite măsuri destinate să protejeze utilizatorii de servicii de telefonie fixă și mobilă, promovând transparența pe piață și permițând compararea prețurilor acestor servicii. Prin cererea sa de decizie preliminară, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) solicită verificarea compatibilității unora dintre aceste măsuri cu dreptul Uniunii.

2. În special, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă autoritatea unui stat membru poate impune în mod legal operatorilor de telefonie anumite restricții în ceea ce privește periodicitatea reînnoirii ofertelor și a facturării în cazul serviciilor de telefonie fixă și/sau mobilă. O astfel de măsură ar fi conformă cu principiile privind libera circulație a serviciilor prevăzute la articolele 49 și 56 TFUE, cu dispozițiile directivelor care constituie așa-numitul cadru normativ armonizat pentru comunicațiile electronice și cu unele principii generale de drept al Uniunii, precum egalitatea, proporționalitatea și nediscriminarea?

3. În prezentele concluzii, vom explica de ce o astfel de legislație națională este compatibilă cu dreptul Uniunii.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii Europene

4. În anul 2002, legiuitorul Uniunii a adoptat așa-numitul „Pachet telecomunicații”, care a inclus, printre altele, patru directive „specifice” care reglementează diverse aspecte ale comunicațiilor electronice. Dispozițiile relevante ale acestor directive, astfel cum au fost modificate în anul 2009², sunt prezentate în cele ce urmează. Aceste patru directive – care sunt abrogate în prezent³, dar rămân totuși aplicabile *ratione temporis* în litigiul principal – vor fi denumite în prezentele concluzii, împreună, „cadru normativ armonizat”.

5. Articolul 8 alineatele (1) și (4) din Directiva 2002/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (Directiva privind accesul)⁴ prevedea:

„(1) Statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare au competența de a impune obligațiile menționate la articolele 9-13a.

[...]

² Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, 2002/19/CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (JO 2009, L 337, p. 37).

³ Abrogate de la 21 decembrie 2020 prin articolul 125 din Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice (JO 2018, L 321, p. 36).

⁴ JO 2002, L 108, p. 7, Ediție specială 13/vol. 35, p. 169.

(4) Obligațiile impuse în conformitate cu prezentul articol sunt bazate pe natura problemei identificate, proporționale și justificate în ceea ce privește obiectivele stabilite la articolul 8 din Directiva 2002/21/CE (Directiva-cadru). [...]"

6. Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea)⁵ prevedea:

„Statele membre garantează libertatea de a furniza rețele și servicii de comunicații electronice sub rezerva condițiilor stabilite de prezenta directivă. [...]"

7. În conformitate cu articolul 8 alineatele (1), (2), (4) și (5) din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru)⁶:

„(1) Statele membre se asigură că, la îndeplinirea sarcinilor de reglementare prevăzute de prezenta directivă și de directivele speciale, autoritățile naționale de reglementare iau toate măsurile rezonabile care vizează atingerea obiectivelor prevăzute la alineatele (2), (3) și (4). Aceste măsuri sunt proporționale cu obiectivele respective.

[...]

(2) Autoritățile naționale de reglementare promovează concurența în furnizarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice și a serviciilor și infrastructurilor asociate [...]

[...]

(4) Autoritățile naționale de reglementare promovează interesele cetățenilor Uniunii Europene, în special:

[...]

(b) asigurând un nivel ridicat de protecție a consumatorilor în relația acestora cu furnizorii [...]

[...]

(e) abordând necesitățile unor grupuri sociale specifice, în special ale persoanelor cu handicap, ale persoanelor în vârstă și ale utilizatorilor cu nevoi sociale specifice;

[...]

(5) În scopul îndeplinirii obiectivelor de politică menționate la alineatele (2), (3) și (4), autoritățile naționale de reglementare aplică principii de reglementare obiective, transparente, nediscriminatorii și proporționale, între altele prin:

[...]

⁵ JO 2002, L 108, p. 21, Ediție specială 13/vol. 35, p. 183.

⁶ JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială 13/vol. 35, p. 195.

(c) garantarea concurenței în folosul consumatorilor [...]

[...]

(e) luarea în considerare a multiplelor condiții care influențează concurența și consumatorii din diversele zone geografice ale unui stat membru;

[...]”

8. Articolul 20 alineatele (1) și (2) din Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (Directiva privind serviciul universal)⁷ prevedea:

„(1) Statele membre se asigură că, în cazul abonării la servicii care furnizează conectarea la o rețea publică de comunicații și/sau la servicii de comunicații electronice destinate publicului, consumatorii și alți utilizatori finali care solicită acest lucru au dreptul la un contract încheiat cu una sau mai multe întreprinderi care furnizează asemenea conectare și/sau servicii. Contractul precizează într-o formă clară, inteligibilă și ușor accesibilă, cel puțin:

[...]

(d) informații despre prețurile și tarifele practicate, mijloacele prin care se pot obține informații actualizate privind toate tarifele aplicabile și cheltuielile pentru întreținere, [...]

[...]

(2) Statele membre se asigură că abonații au dreptul de a denunța unilateral contractul fără penalități în urma primirii notificării privind modificările aduse condițiilor contractuale propuse de către întreprinderile furnizoare de servicii și/sau rețele de comunicații electronice. [...] statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare pot stabili formatul unor astfel de notificări.”

9. Articolul 21 alineatul (1) din Directiva 2002/22 prevedea:

„Statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare dispun de competența de a obliga întreprinderile furnizoare de rețele publice de comunicații electronice și/sau servicii de comunicații electronice destinate publicului să publice informații transparente, comparabile, adecvate și actualizate cu privire la prețurile și tarifele aplicabile [...] Autoritățile naționale de reglementare pot stabili cerințe suplimentare privind forma în care astfel de informații să fie publicate.”

B. Dreptul intern

10. Articolul 2 alineatul (12) literele (h) și (l) și alineatul (37) din Legge 14 novembre 1995, n. 481 – Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (Legea nr. 481 din 14 noiembrie 1995 privind normele de concurență și reglementarea serviciilor de utilitate publică, precum și instituirea

⁷ JO 2002, L 108, p. 51, Ediție specială 13/vol. 35, p. 213.

autorităților de reglementare a serviciilor de utilitate publică, denumită în continuare „Legea nr. 481/1995”) stabilește sarcinile atribuite autorităților de reglementare a serviciilor de utilitate publică. Printre altele, această dispoziție prevede:

„(12) Fiecare autoritate, pentru a urmări obiectivele stabilite la articolul 1, îndeplinește următoarele sarcini:

[...]

(h) adoptă directive privind prestarea și furnizarea serviciilor de către entitățile care prestează serviciile respective, stabilind în special nivelurile generale de calitate referitoare la ansamblul prestațiilor și nivelurile specifice de calitate referitoare la fiecare prestație care trebuie garantate utilizatorului, după consultarea operatorilor de servicii și a reprezentanților utilizatorilor și consumatorilor, dacă este cazul, diferențiindu-le în funcție de sector și de tipul prestației; aceste decizii produc efectele menționate la alineatul (37);

[...]

(l) publică și difuzează informații privind condițiile de prestare a serviciilor în scopul garantării unei transparențe maxime, a competitivității ofertei și a posibilității utilizatorilor intermediari sau finali de a face o alegere mai bine informată.

(37) [...] deciziile autorităților menționate la alineatul (12) litera (h) constituie o modificare sau o completare a reglementării privind serviciul.”

11. În conformitate cu articolul 1 alineatul (6) litera (b) punctul 2 din Legge 31 luglio 1997, n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Legea nr. 249 din 31 iulie 1997 privind instituirea Autorității pentru Garanții în Comunicații și norme cu privire la sistemele de telecomunicații și de radioteleviziune, denumită în continuare „Legea nr. 249/1997”), autoritatea de reglementare are competența de a adopta:

„directive privind nivelurile generale de calitate a serviciilor și pentru adoptarea de către fiecare operator a unei carte a serviciului care să conțină standarde minime pentru fiecare sector de activitate”.

12. Articolele 13, 70 și 71 din Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (Decretul legislativ nr. 259 din 1 august 2003 privind Codul comunicațiilor electronice) au ca obiect transpunerea articolului 8 din Directiva 2002/21 și a articolelor 20 și 21 din Directiva 2002/22.

III. Situația de fapt, procedura națională și întrebările preliminare

13. La 15 martie 2017, AGCom – autoritatea însărcinată de statul italian să exercite, printre altele, funcțiile de reglementare prevăzute de Directivele 2002/19, 2002/20, 2002/21 și 2002/22 – a adoptat Decizia nr. 121/17/CONS (denumită în continuare „decizia atacată”), prin care a introdus unele măsuri destinate să protejeze utilizatorii de servicii de telefonie fixă și mobilă, prin promovarea transparenței pe piață și facilitarea comparării prețurilor.

14. AGCom a constatat că anumiți operatori de telefonie au modificat ofertele comerciale de telefonie fixă, atât pentru clienții noi, cât și pentru clienții existenți, prin introducerea unei periodicități de patru săptămâni, în loc de o lună, a reînnoirii contractului. În opinia AGCom, această nouă politică a creat confuzie în rândul clienților în ceea ce privește anumite elemente esențiale ale contractului lor (cum ar fi periodicitatea facturării și a reînnoirii ofertelor, precum și costul total al serviciului etc.). Într-adevăr, unele oferte prevedeau facturarea lunară, iar altele, o dată la patru săptămâni. În plus, potrivit AGCom, noua periodicitate a îngreunat compararea ofertelor de către consumatori. În fapt, ca urmare a acestor modificări, AGCom a înregistrat o creștere cu 8,6 % a costurilor anuale pentru consumatori.

15. Astfel, decizia atacată a stabilit, printre altele, că, „pentru telefonie fixă, periodicitatea reînnoirii ofertelor și a facturării trebuie să fie lunară sau multilunară. Pentru telefonie mobilă, periodicitatea nu poate fi mai mică de patru săptămâni. În cazul unor oferte convergente cu telefonie fixă, prevalează periodicitatea aferentă acesteia din urmă. [...] Operatorii de telefonie mobilă care adoptă o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării diferită de cea lunară informează de îndată utilizatorul cu privire la reînnoirea ofertei prin trimiterea unui mesaj SMS”.

16. Prin intermediul unor acțiuni distincte, operatorii de telefonie Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA și Wind Tre SpA (denumiți în continuare „apelantele”) au contestat decizia atacată la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio [Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia]. Aceste acțiuni au fost respinse în anul 2018.

17. Împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță, apelantele au declarat apel la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia). Au susținut printre altele că decizia atacată sau legislația națională care a stat la baza unei astfel de decizii era incompatibilă cu dreptul Uniunii pentru diferite motive.

18. În aceste condiții, Consiglio di Stato a decis să suspende procedura și să adreseze Curții următoarele întrebări în vederea pronunțării unei decizii preliminare:

„1) Articolul 267 TFUE trebuie interpretat în sensul că impune instanței naționale ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern să efectueze o trimitere preliminară privind o problemă de interpretare a dreptului [Uniunii Europene] relevantă în litigiul principal, chiar în situația în care poate fi exclusă o îndoială în ceea ce privește interpretarea cu privire la semnificația care trebuie dată dispoziției europene relevante – ținând seama de terminologia și de semnificația proprii dreptului [Uniunii Europene] care pot fi atribuite termenilor care compun dispoziția în cauză, de contextul normativ european în care se încadrează aceasta și de obiectivele de protecție care stau la baza prevederii ei, luând în considerare stadiul de evoluție a dreptului Uniunii la momentul aplicării dispoziției relevante în cadrul procedurii naționale –, însă nu se poate dovedi în mod detaliat, sub aspect subiectiv, având în vedere practica altor instanțe, că interpretarea dată de instanța sesizată este aceeași cu cea susceptibilă să fie dată de instanțele celorlalte state membre și de Curtea de Justiție în cazul în care ar fi sesizate cu o problemă identică?

2) Articolele 49 și 56 TFUE, precum și cadrul normativ armonizat prevăzut de Directivele [2002/19, 2002/20, 2002/21 și 2002/22], în special articolul 8 alineatele (2) și (4) din Directiva [2002/21, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140], articolul 3 din Directiva [2002/20, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140], și articolele 20, 21 și 22 din Directiva [2002/22, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136], trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații naționale precum cea care poate fi dedusă din

articolele 13, 70 și 71 din [Decretul legislativ nr. 259/03] și din articolul 2 alineatul (12) literele h) și l) din [Legea nr. 481/1995] coroborate cu articolul 1 alineatul (6) punctul 2 din [Legea nr. 249/1997], prin care se atribuie autorității naționale de reglementare din sectorul comunicațiilor electronice competența de a impune: i) pentru telefonie mobilă, o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării de cel puțin patru săptămâni, cu prevederea totodată a obligației operatorilor economici în cauză care adoptă o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării diferită de cea lunară de a informa de îndată utilizatorul cu privire la reînnoirea ofertei prin trimiterea unui mesaj SMS; ii) pentru telefonie fixă, o periodicitate lunară sau multilunară a reînnoirii ofertelor și a facturării; iii) în cazul unor oferte convergente cu telefonie fixă, aplicarea periodicității aferente acestora din urmă?

- 3) Principiul proporționalității coroborat cu articolele 49 și 56 TFUE și cadrul normativ armonizat prevăzut de Directivele [2002/19, 2002/20, 2002/21 și 2002/22], în special articolul 8 alineatele (2) și (4) din Directiva [2002/21, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140], articolul 3 din Directiva [2002/20, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140], precum și articolele 20, 21 și 22 din Directiva [2002/22, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136], trebuie interpretate și aplicate în sensul că se opun adoptării de către autoritatea națională de reglementare din sectorul comunicațiilor electronice a unor măsuri de reglementare prin care se impune: i) pentru telefonie mobilă, o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării de cel puțin patru săptămâni, cu prevederea totodată a obligației operatorilor economici în cauză care adoptă o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării diferită de cea lunară de a informa de îndată utilizatorul cu privire la reînnoirea ofertei prin trimiterea unui mesaj SMS; ii) pentru telefonie fixă, o periodicitate lunară sau multilunară a reînnoirii ofertelor și a facturării; iii) în cazul unor oferte convergente cu telefonie fixă, aplicarea periodicității aferente acestora din urmă?
- 4) Principiile nediscriminării și egalității de tratament coroborate cu articolele 49 și 56 TFUE și cadrul normativ armonizat prevăzut de Directivele [2002/19, 2002/20, 2002/21 și 2002/22], în special articolul 8 alineatele (2) și (4) din Directiva [2002/21, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140], articolul 3 din Directiva [2002/20, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140], și articolele 20-22 din Directiva [2002/22, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136], trebuie interpretate și aplicate în sensul că se opun adoptării de către autoritatea națională de reglementare din sectorul comunicațiilor electronice a unor măsuri de reglementare prin care se impune: i) pentru telefonie mobilă, o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării de cel puțin patru săptămâni, cu prevederea totodată a obligației operatorilor economici în cauză care adoptă o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării diferită de cea lunară de a informa de îndată utilizatorul cu privire la reînnoirea ofertei prin trimiterea unui mesaj SMS; ii) pentru telefonie fixă, o periodicitate lunară sau multilunară a reînnoirii ofertelor și a facturării; iii) în cazul unor oferte convergente cu telefonie fixă, aplicarea periodicității aferente acestora din urmă?”

19. În urma pronunțării Hotărârii Curții în cauza *Consortio Italian Management și Catania Multiservizi*⁸, grefa Curții de Justiție a transmis instanței de trimitere o copie a acestei hotărâri, solicitându-i să precizeze dacă dorește să mențină cererea de decizie preliminară.

20. Prin scrisoarea din 23 noiembrie 2021, instanța de trimitere a informat Curtea că dorește să retragă prima întrebare preliminară, dar să mențină a doua, a treia și a patra întrebare preliminară.

⁸ Hotărârea din 6 octombrie 2021 (C-561/19, EU:C:2021:799).

21. Au prezentat observații scrise în cadrul prezentei proceduri apelantele, Codacons, guvernul italian, precum și Comisia Europeană.

IV. Analiză

22. Prin intermediul întrebărilor adresate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune unei legislații naționale care conferă unei autorități naționale de reglementare (denumită în continuare „ANR”) competența de a impune furnizorilor de servicii de telefonie o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării. Diferitele întrebări sunt complementare în măsura în care abordează această chestiune dintr-o perspectivă diferită: libera circulație a serviciilor, cadrul de reglementare armonizat și (anumite) principii generale ale dreptului Uniunii. În paginile următoare, vor fi examinate pe rând acele norme și principii ale Uniunii la care face referire Consiglio di Stato (Consiliul de Stat).

A. Cu privire la a doua întrebare

23. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă normele din tratat privind libera circulație a serviciilor (articolele 49 și 56 TFUE) și/sau dispozițiile din cadrul normativ armonizat se opun unei legislații naționale care conferă ANR competența de a impune furnizorilor de servicii de telefonie o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării.

24. Pentru a răspunde la această întrebare, considerăm mai potrivit să începem analiza prin examinarea compatibilității legislației naționale în discuție cu cadrul normativ armonizat, trecând apoi la normele privind libera circulație a serviciilor.

1. Cadrul normativ armonizat

25. Trebuie să precizăm de la bun început că suntem oarecum surprinși de abordarea adoptată în observațiile prezentate de unele dintre părțile din prezenta procedură. Într-adevăr, aceste părți trec în revistă, rând pe rând, diferitele dispoziții ale cadrului normativ armonizat menționate în cererea de decizie preliminară și susțin că niciuna dintre acestea nu conferă ANR un temei juridic valabil pentru adoptarea unei măsuri precum decizia atacată.

26. Din înțelegerea noastră, apelantele au susținut în fața instanțelor italiene, printre altele, că nici dreptul intern, nici dreptul Uniunii nu furnizează un temei juridic pentru adoptarea deciziei atacate. Cu toate acestea, instanța de trimitere explică faptul că, în opinia sa, decizia atacată se întemeiază pe dispozițiile de drept intern. Textul întrebărilor preliminare este, de asemenea, extrem de clar în această privință. În plus, observăm că poziția Consiglio di Stato (Consiliul de stat) cu privire la acest aspect a fost confirmată recent de Corte suprema di Cassazione (Curtea de Casație, Italia), care a constatat că AGCom a adoptat decizia atacată în temeiul articolului 2 alineatul (20) litera (d) din Legea nr. 481/1995⁹.

⁹ A se vedea Hotărârea pronunțată de Sezioni Unite (Camerele reunite) ale instanței respective din 23 noiembrie 2021, nr. 26164/22.

27. Astfel, ceea ce prezintă importanță în prezenta procedură nu este aspectul dacă dispozițiile din cadrul normativ armonizat *împuternicesc* ANR să adopte o măsură precum decizia atacată, ci dacă aceste dispoziții *se opun* unei legislații naționale care conferă ANR competența de a adopta o măsură precum decizia atacată.

28. În această privință, trebuie subliniat un aspect deosebit de important: cadrul normativ armonizat nu conduce la o armonizare *completă* în sectorul comunicațiilor electronice. De fapt, în cererea sa de decizie preliminară, instanța de trimitere a arătat că, în ceea ce privește chestiunile legate de protecția consumatorilor, cadrul normativ armonizat a identificat în principal *obiectivele* de protecție urmărite și *domeniile* de activitate vizate, dar a lăsat la aprecierea ANR determinarea *tipului* și a *conținutului* celor mai adecvate măsuri pentru atingerea acestor obiective.

29. Această afirmație este, într-adevăr, corectă. În această privință, trebuie reținut faptul că „protecția consumatorului” este, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) litera (f) TFUE, un domeniu de competență partajată între Uniunea Europeană și statele membre. În conformitate cu articolul 169 alineatul (2) TFUE, atunci când acționează în acest domeniu, Uniunea Europeană poate adopta, în funcție de împrejurări, măsuri de armonizare în temeiul articolului 114 TFUE (cu condiția, evident, să fie îndeplinite condițiile prevăzute de acesta) sau măsuri care sprijină, completează și monitorizează politica desfășurată de statele membre. În timp ce în primul scenariu este posibilă o armonizare completă, în cel de al doilea scenariu actul Uniunii nu poate împiedica statele membre, astfel cum se prevede la articolul 169 alineatul (4) TFUE, „să mențină sau să stabilească măsuri de protecție mai stricte”.

30. Acestea fiind spuse, este adevărat că toate directivele care constituie cadrul normativ armonizat au fost adoptate pe baza (a ceea ce este în prezent) articolul 114 TFUE. Cu toate acestea, este destul de clar – și, din câte putem observa, nu a fost contestat de niciuna dintre părți – faptul că aceste directive lasă autorităților naționale o marjă largă de manevră. Într-adevăr, astfel cum a susținut în mod constant Curtea, cadrul normativ armonizat nu prevede o armonizare completă a aspectelor privitoare la protecția consumatorilor¹⁰.

31. În opinia noastră, această constatare trebuie clarificată suplimentar.

32. Protecția consumatorilor a fost identificată ca fiind unul dintre obiectivele urmărite de cadrul de reglementare armonizat¹¹, dar acest cadru prevedea numai „*elemente* de protecția consumatorului”¹². În consecință, armonizarea adusă de cadrul normativ armonizat în ceea ce privește aspectele legate de protecția consumatorului ale serviciilor reglementate de acest cadru a fost atât *minimă* (în ceea ce privește efectele sau intensitatea sa), cât și *parțială* (în ceea ce privește domeniul său material de aplicare)¹³.

33. Ca o explicație, apropierea actelor cu putere de lege ale statelor membre pe care cadrul normativ armonizat urmărea să o realizeze a lăsat o marjă largă de acțiune pentru statele membre în două moduri complementare. În primul rând, statele membre erau libere să aplice

¹⁰ A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 septembrie 2018, Wind Tre și Vodafone Italia (C-54/17 și C-55/17, EU:C:2018:710, punctul 64 și jurisprudența citată).

¹¹ A se vedea de exemplu considerentul (6) și articolul 8 alineatul (4) litera (b) din Directiva 2002/21, precum și considerentul (2) al Directivei 2002/22.

¹² Considerentul (49) al Directivei 2002/22 (sublinierea noastră). A se vedea, de asemenea, considerentul (7) și articolul 1 alineatul (2) din Directiva 2002/21.

¹³ Cu privire la aceste noțiuni a se vedea Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Dzivev și alții (C-310/16, EU:C:2018:623, punctele 70-80).

standarde mai ridicate de protecție a consumatorilor în ceea ce privește aspectele de reglementare acoperite de cadrul normativ armonizat. În al doilea rând, *a fortiori*, statele membre aveau libertatea de a introduce sau de a menține acte interne cu putere de lege, aplicabile activităților reglementate de cadrul normativ armonizat, care urmăreau să protejeze consumatorii în ceea ce privește aspecte *diferite și adiționale* față de cele acoperite de cadrul normativ armonizat¹⁴.

34. O serie de dispoziții și considerente ale directivelor care cuprind cadrul normativ armonizat au confirmat marja de manevră semnificativă acordată statelor membre în acest context, inclusiv atribuirea unei varietăți de sarcini și competențe ANR-urilor. Pentru început, misiunea ANR-urilor a fost definită în termeni foarte largi¹⁵. În plus, multe dispoziții (dacă nu chiar majoritatea acestora) au oferit numai orientări generale cu privire la tipul de acțiuni pe care ANR-urile trebuiau să le întreprindă pentru a atinge obiectivele specifice stabilite în acestea¹⁶. De asemenea, mai multe dispoziții au stabilit liste neexhaustive ale mijloacelor prin care ANR-urile ar putea urmări aceste obiective¹⁷.

35. Aspectele menționate anterior sunt reflectate și în jurisprudență, în care Curtea a subliniat „putere[a] extinsă [a ANR-urilor] pentru a [...] aprecia necesitatea reglementării unei piețe în funcție de fiecare situație de la caz la caz”¹⁸ și capacitatea acestora de a „adopt[a] toate măsurile rezonabile privind realizarea obiectivelor” stabilite în dispoziția relevantă din cadrul normativ armonizat¹⁹.

36. Prin urmare, este posibil ca, astfel cum susțin apelantele, niciuna dintre aceste dispoziții să nu fi *conferit* în mod expres ANR competența de a adopta măsuri precum decizia atacată. Totuși, este de asemenea adevărat că niciuna dintre aceste dispoziții nu *se opune* unei legislații naționale care să confere o astfel de competență autorității naționale de reglementare. Acesta este, așa cum s-a menționat la punctul 25 de mai sus, aspectul care contează cu adevărat în prezenta cauză.

37. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în cazul unei armonizări minime sau parțiale, legislația națională trebuie – pe lângă faptul, evident, de a fi compatibilă cu alte norme de drept al Uniunii care pot fi aplicabile situației – să nu fie „de natură să compromită rezultatul prevăzut de [actul Uniunii] în discuție”²⁰.

¹⁴ A se vedea în mod similar Hotărârea din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 66).

¹⁵ A se vedea printre altele considerentele (16)-(20) ale Directivei 2002/21.

¹⁶ A se vedea de exemplu articolul 8 alineatul (4) din Directiva 2002/19 (care prevede în esență că obligațiile care urmează să fie impuse de ANR-uri trebuie să fie „bazate pe natura problemei identificate, proporționale și justificate în ceea ce privește obiectivele [relevante]”) și articolul 8 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2002/21 (conform căruia „[ANR-urile] iau toate măsurile rezonabile care vizează atingerea obiectivelor [relevante]. Aceste măsuri sunt proporționale cu obiectivele respective”).

¹⁷ A se vedea de exemplu articolul 8 alineatul (2), articolul 8 alineatul (4) și articolul 8 alineatul (5) din Directiva 2002/21 menționată (care includ expresia „între altele”). A se vedea de asemenea considerentul (36) *in fine* al Directivei 2002/21.

¹⁸ Hotărârea din 3 decembrie 2009, Comisia/Germania (C-424/07, EU:C:2009:749, punctul 61 și jurisprudența citată).

¹⁹ *Ibidem*, punctul 59.

²⁰ A se vedea printre altele Hotărârea din 7 iulie 2016, Muladi (C-447/15, EU:C:2016:533, punctul 43). În alte cauze, Curtea a făcut referire la cerința ca legislația națională să nu „compromită eficiența practică” a actului în cauză al Uniunii. A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 decembrie 2016, Vervloet și alții (C-76/15, EU:C:2016:975, punctul 83). În opinia noastră, cele două linii de jurisprudență reprezintă în esență două aspecte ale aceleiași monede, după cum o demonstrează faptul că în ambele hotărâri menționate Curtea face referire, ca precedent, la Hotărârea din 23 noiembrie 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, punctul 48).

38. În prezenta cauză, cu excepția unei observații mai degrabă neînsemnate²¹, apelantele nu invocă efectiv faptul că legislația națională în cauză ar putea compromite realizarea obiectivelor urmărite de cadrul normativ armonizat. În realitate, legislația națională în cauză pare a fi destul de conformă cu obiectivele urmărite de cadrul normativ armonizat, care urmăreau, printre altele, să promoveze o concurență efectivă pe piață²², să sporească transparența pieței²³, să îmbunătățească accesul cetățenilor la serviciile de telecomunicații²⁴ și – în sfârșit, dar nu în ultimul rând – să asigure un nivel ridicat de protecție a consumatorilor²⁵.

39. În consecință, considerăm că legislația națională în cauză nu poate fi considerată ca fiind de natură să compromită în mod serios atingerea rezultatului prevăzut de cadrul normativ armonizat. Ca atare, aceasta este compatibilă cu cadrul normativ menționat.

2. Libera circulație a serviciilor

40. În cadrul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, de asemenea, Curții să stabilească dacă legislația națională în cauză este compatibilă cu normele din tratat privind libera circulație a serviciilor. Această instanță face referire atât la articolul 49 TFUE („dreptul de stabilire”), cât și la articolul 56 TFUE („libera prestare a serviciilor”) ca fiind posibil relevante.

41. În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante, în cazul în care o măsură națională are în același timp legătură cu mai multe dintre aceste libertăți, Curtea o examinează în principiu numai în raport cu una dintre aceste libertăți dacă se dovedește că, în circumstanțele din speță, celelalte sunt cu totul secundare în raport cu prima și pot fi analizate împreună cu aceasta²⁶. În acest sens, scopul obiectiv²⁷ și efectele²⁸ măsurii naționale sunt principalele elemente care trebuie luate în considerare.

42. În prezenta cauză, având în vedere scopul și efectul legislației naționale în discuție, Curtea își poate limita analiza la articolul 49 TFUE. Într-adevăr, serviciile de telefonie sunt, cel puțin în prezent, furnizate în mod normal de societăți cu sediul în statul membru în care are loc furnizarea. Pentru a putea furniza aceste servicii, operatorii au nevoie, printre altele, de o infrastructură importantă.

²¹ Fastweb afirmă, fără a furniza nicio explicație suplimentară, că, prin impunerea unor periodicități minime, decizia atacată împiedică concurența și limitează posibilitățile de alegere ale consumatorilor, ceea ce contravine unora dintre obiectivele urmărite de cadrul normativ armonizat. Totuși, avem dificultăți în a înțelege modul în care creșterea capacității utilizatorilor de a înțelege și de a compara ofertele operatorilor ar conduce în mod necesar la o piață mai puțin competitivă și/sau ar reduce, în mod semnificativ, posibilitățile de alegere ale consumatorilor. De exemplu, Fastweb nu oferă nicio indicație cu privire la modul în care calitatea și/sau prețul serviciilor în cauză (care, într-adevăr, se numără printre parametrii pe baza cărora utilizatorii își aleg furnizorul de servicii) ar putea fi afectate în mod semnificativ de decizia atacată.

²² A se vedea printre altele considerentele (5) și (20) ale Directivei 2002/19, precum și considerentul (1) și articolul 8 alineatul (2) din Directiva 2002/21.

²³ A se vedea printre altele considerentele (16) și (22) ale Directivei 2002/19, considerentul (34) al Directivei 2002/20 și articolul 8 alineatul (4) litera (d) din Directiva 2002/21.

²⁴ A se vedea printre altele considerentul (9) al Directivei 2002/19, considerentul (4) al Directivei 2002/21 și considerentele (4) și (8) ale Directivei 2002/22.

²⁵ A se vedea mai sus punctul 30 din prezentele concluzii.

²⁶ A se vedea printre altele Hotărârea din 7 septembrie 2022, Cilevičs și alții (C-391/20, EU:C:2022:638, punctul 50 și jurisprudența citată).

²⁷ *Ibidem*, punctul 51 și jurisprudența citată.

²⁸ A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 ianuarie 2020, Anton van Zantbeek (C-725/18, EU:C:2020:54, punctul 21).

43. În orice caz, având în vedere similitudinea dintre cele două regimuri care reglementează dreptul de stabilire și libera prestare a serviciilor, nu vedem cum ar putea o analiză a compatibilității legislației naționale în cauză cu dreptul Uniunii în temeiul articolului 56 TFUE să difere de o analiză în temeiul articolului 49 TFUE²⁹.

44. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, trebuie considerate restricții privind libertatea de stabilire toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea libertăților garantate de articolul 49 TFUE³⁰. În special, noțiunea de „restricție” privește măsurile adoptate de un stat membru, care, chiar dacă sunt aplicabile fără distincție, afectează accesul pe piață pentru agenții economici din alte state membre³¹. În mod deosebit, o restricție privind o libertate fundamentală este interzisă de TFUE, chiar dacă este de mică întindere sau de importanță minoră³².

45. Totuși, Curtea a constatat în același timp că măsurile naționale nu constituie „restricții” în sensul articolului 49 din TFUE în cazul în care efectele lor asupra comerțului în interiorul Uniunii sunt prea aleatorii, indirecte, vagi, îndepărtate, speculative sau ipotetice³³.

46. În opinia noastră, acesta este într-adevăr cazul legislației naționale în discuție. Nu vedem cum ar putea fi descurajat sau împiedicat un operator de telefonie cu sediul în străinătate să se relocheze în Italia sau să înființeze o sucursală, o filială sau o altă entitate afiliată în acest stat membru pentru simplul motiv că periodicitatea reînnoirii ofertelor și a facturării nu poate fi mai mică de o anumită perioadă (în prezenta cauză, o lună pentru telefonie fixă și patru săptămâni pentru telefonie mobilă).

47. Indiferent de punctul de vedere pe care îl putem adopta pentru a examina impactul (real sau potențial) pe care măsurile adoptate de AGCom l-ar putea avea asupra operatorilor de telefonie – și anume, asupra modelelor lor de afaceri, a libertății contractuale, a structurilor de costuri și a alegerii marjelor de profit, a strategiilor de marketing sau a poziției concurențiale – nu vedem nimic care ar putea prezenta o anumită importanță în temeiul articolului 49 TFUE. În special, decizia atacată (i) nu afectează libertatea operatorilor de a stabili tarifele după cum consideră potrivit, (ii) nu presupune niciun cost suplimentar pentru aceștia, (iii) nu afectează capacitatea lor de a modifica în mod unilateral clauzele contractuale și (iv) le lasă o marjă de apreciere amplă pentru a alege cea mai adecvată periodicitate (sau serie de intervale de timp) pentru reînnoirea ofertelor și pentru facturare, cu condiția ca aceste perioade să fie peste minimele stabilite în decizia respectivă.

48. Acestea fiind spuse, nu sugerăm că legislațiile naționale care limitează capacitatea companiilor de a stabili intervalul de timp pentru reînnoirea ofertelor și pentru facturare nu ar putea intra *vreodată* sub incidența articolului 49 TFUE. Într-adevăr, limitările deosebit de stricte ar putea, probabil, să dea naștere unor restricții efective. De exemplu, putem avea în vedere cerința ca întreprinderile să emită facturi către clienții acestora anual (sau semestrial), ceea ce ar întârzia semnificativ primirea de către întreprinderile respective a plăților pentru serviciile prestate.

²⁹ Situația se prezintă adesea astfel; a se vedea, cu trimiteri suplimentare, concluziile noastre prezentate în cauza Cilevičs și alții (C-391/20, EU:C:2022:166, punctul 65).

³⁰ A se vedea cel mai recent Hotărârea din 7 septembrie 2022, Cilevičs și alții (C-391/20, EU:C:2022:638, punctul 61 și jurisprudența citată).

³¹ A se vedea printre altele Hotărârea din 29 martie 2011, Comisia/Italia (C-565/08, EU:C:2011:188, punctul 46).

³² A se vedea Hotărârea din 18 octombrie 2012, X (C-498/10, EU:C:2012:635, punctul 30 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 3 decembrie 2020, BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:981, punctul 26).

³³ A se vedea, cu trimiteri suplimentare, Concluziile avocatului general Hogan prezentate în cauza VAS Shipping (C-71/20, EU:C:2021:474, punctul 67 și jurisprudența citată), și Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauzele conexe Venturini și alții (C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:529, punctul 81 și jurisprudența citată).

Totuși, decizia atacată a introdus o limitare *marginală* care, în plus, impune pur și simplu operatorilor să revină la perioada standard de ofertare și facturare pe care o adoptaseră în mod constant până în momentul în care au ales (relativ brusc și acționând aproape în mod concertat, din câte putem observa) să își schimbe politica în această privință.

49. În acest context, observăm faptul că, în cauze anterioare, Curtea a constatat că unele măsuri mai intruzive, care au impus limite cu privire la stabilirea prețurilor serviciilor în cauză³⁴ sau au creat costuri suplimentare pentru prestarea acestora³⁵, nu au constituit „restricții” în temeiul dispoziției privind libera circulație a serviciilor. În mod similar, Curtea a acceptat că Uniunea Europeană era îndreptățită, în conformitate cu normele privind piața internă, să impună limite prețurilor practicate de companiile de telefonie mobilă în vederea, printre altele, a protejării consumatorilor³⁶.

50. Noțiunea de „restricție” este cu siguranță cuprinzătoare, dar nu poate fi extinsă pentru a acoperi orice mică perturbare a modului în care funcționează întreprinderile. Scopul normelor privind piața internă este de a *liberaliza* comerțul în interiorul Uniunii, iar nu de a *dereglementa* comerțul³⁷. Astfel, pentru ca măsura să intre sub incidența articolului 49 TFUE, trebuie identificat un efect negativ concret, real sau potențial, asupra schimburilor transfrontaliere. În cadrul unei proceduri precum cea pendinte în fața instanței de trimitere, ar reveni apelantelor sarcina de a demonstra că situația se prezintă într-adevăr astfel. Constatăm că, în cadrul prezentei proceduri, ele nu au prezentat niciun argument plauzibil în această privință.

51. Simplul fapt, subliniat de apelante, că limitările introduse prin decizia atacată nu există în alte state membre nu prezintă nicio relevanță în acest context. În această privință, Curtea a declarat în repetate rânduri că o reglementare a unui stat membru nu constituie o restricție în sensul tratatelor Uniunii, numai pentru că alte state membre aplică norme mai puțin stricte sau mai avantajoase din punct de vedere economic pentru prestatorii de servicii similare stabiliți pe teritoriul lor³⁸. În plus, observăm că articolul 8 alineatul (5) litera (e) din Directiva 2002/21 a confirmat în mod indirect faptul că condițiile referitoare la concurența dintre operatori și necesitățile consumatorilor pot varia în diferitele părți ale pieței interne³⁹.

52. Prin urmare, niciun element din dosar nu sugerează că legislația națională în cauză sau, mai exact, măsurile adoptate de AGCom ar putea (în mod real sau potențial) să împiedice sau să descurajeze întreprinderile străine să își stabilească sediul în Italia, întrucât capacitatea acestora de a concura în mod efectiv, de la început, cu operatorii de telefonie stabiliți în mod tradițional în Italia ar putea fi afectată⁴⁰. În consecință, considerăm că aceste măsuri nu constituie o „restricție” în sensul articolului 49 TFUE.

53. În orice caz, în ipoteza în care Curtea nu ar fi de acord cu constatarea noastră în această privință, apreciem că orice restricție creată de măsura contestată ar trebui să fie considerată justificată.

³⁴ A se vedea printre altele Hotărârea din 29 martie 2011, Comisia/Italia (C-565/08, EU:C:2011:188, punctul 46).

³⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2005, Mobistar și Belgacom Mobile (C-544/03 și C-545/03, EU:C:2005:518, punctul 31), și Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții (C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 36).

³⁶ Hotărârea din 8 iunie 2010, Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321).

³⁷ A se vedea printre altele Concluziile avocatului general Tesauro prezentate în cauza Hünermund și alții (C-292/92, EU:C:1993:863, punctele 1 și 28), și Concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauza CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187, punctul 63).

³⁸ Hotărârea din 7 martie 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, punctul 32 și jurisprudența citată).

³⁹ A se vedea mai sus punctul 7 din prezentele concluzii.

⁴⁰ A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, punctul 80).

54. Astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții, o restricție privind libertatea de stabilire nu poate fi admisă decât cu condiția, în primul rând, să fie justificată de un motiv imperativ de interes general și, în al doilea rând, să respecte principiul proporționalității. În ceea ce privește proporționalitatea, măsura națională trebuie să fie de natură să asigure, în mod coerent și sistematic, realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a-l atinge. În plus, măsura națională trebuie să fie proporțională *stricto sensu*, dat fiind că trebuie să asigure un just echilibru între interesele în joc, și anume interesul urmărit de stat prin măsura în cauză și interesele persoanelor fizice sau juridice afectate în mod negativ de această măsură⁴¹.

55. Este bine stabilit faptul că protecția consumatorilor constituie unul dintre motivele imperative de interes general care pot justifica în principiu o măsură națională care restricționează libera circulație a serviciilor⁴².

56. De asemenea, considerăm că o legislație națională precum cea în discuție în litigiul principal nu este disproporționată. În primul rând, capacitatea ANR de a impune anumite restricții cu privire la periodicitatea reînnoirii ofertelor și a facturării este, fără îndoială, în măsură să asigure atingerea obiectivului urmărit: aceasta sporește transparența pe piață și permite consumatorilor să compare mai bine ofertele. Împărtaşim pe deplin considerațiile instanței de trimitere cu privire la acest aspect.

57. În al doilea rând, instanța de trimitere a subliniat că (i) au fost încercate, în fapt, mecanisme alternative care să permită utilizatorilor să compare mai bine ofertele operatorilor, dar acestea s-au dovedit ineficiente, și (ii) apelantele au sugerat alte mecanisme posibile, dar acestea au fost considerate de asemenea ineficiente de instanța respectivă⁴³. În acest context, nu vedem nicio altă măsură care ar putea fi la fel de eficientă, fiind în același timp mai puțin restrictivă în raport cu acești operatori.

58. În al treilea rând, considerăm că măsurile în cauză au reușit să realizeze un just echilibru între interesele persoanelor implicate: acestea îmbunătățesc în mod semnificativ „lizibilitatea” și „comparabilitatea” ofertelor de pe piață, permițând astfel consumatorilor să facă alegeri mai bine informate, reducând în același timp la minimum, după cum s-a menționat la punctele 45 și 46 de mai sus, interferența cu drepturile și libertățile operatorilor de telefonie.

59. În ceea ce privește acest ultim aspect, subliniem că, în conformitate cu dispozițiile Directivei 2002/21, ANR-urile ar trebui „să faciliteze accesul utilizatorilor cu handicap la comunicațiile electronice”⁴⁴ și să se „asigur[e] că utilizatorii, inclusiv utilizatorii cu handicap, utilizatorii în vârstă și utilizatorii cu nevoi sociale speciale obțin beneficii maxime în ceea ce privește opțiunile, tariful și calitatea”⁴⁵.

⁴¹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2020, Comisia/Ungaria (Învățământ superior) (C-66/18, EU:C:2020:792, punctele 178 și 179 și jurisprudența citată).

⁴² În acest sens, a se vedea Hotărârea recentă din 22 septembrie 2022, Admiral Gaming Network și alții (C-475/20-C-482/20, EU:C:2022:714, punctul 49 și jurisprudența citată).

⁴³ Instanța de trimitere face referire la ghiduri interactive, la motoare de calcul și la publicarea lunară a costurilor totale ale ofertelor diferiților operatori.

⁴⁴ Articolul 1 alineatul (1).

⁴⁵ Articolul 8 alineatul (2) litera (a). Într-un sens mai general, cu privire la necesitatea de a proteja utilizatorii cu dizabilități, a se vedea considerentul (8) și articolul 8 alineatul (4) litera (e) din Directiva 2002/21, precum și considerentul (13) și articolul 7, articolul 22 alineatul (1) și articolul 23a din Directiva 2002/22.

60. Din câte înțelegem, necesitatea de a conferi protecție consumatorilor vulnerabili a fost unul dintre motivele care au determinat AGCom să adopte decizia atacată. În această privință, suntem de acord cu guvernul italian, care a subliniat importanța furnizării către acești utilizatori a tuturor informațiilor necesare pentru a lua o decizie în deplină cunoștință de cauză, atunci când se confruntă cu o modificare unilaterală a contractului efectuată de operator⁴⁶.

61. Astfel, având în vedere cele menționate anterior, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare preliminară în sensul că nici cadrul normativ armonizat, nici dispozițiile din tratat privind libera circulație a serviciilor nu se opun unei legislații naționale care să confere ANR competența de a impune furnizorilor de servicii de telefonie o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării.

B. Cu privire la a treia și la a patra întrebare

62. Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări, care pot fi analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă principiile proporționalității, nediscriminării și egalității de tratament se opun unei legislații naționale care conferă ANR competența de a impune furnizorilor de servicii de telefonie o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării.

63. După cum vom explica în pasajele următoare, răspunsul nostru la această întrebare este destul de simplu: nu, aceste principii nu se opun unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiul principal, întrucât această legislație nu pune în aplicare dreptul Uniunii și, prin urmare, legalitatea sa nu poate fi pusă în discuție pe baza principiilor generale ale dreptului Uniunii (1). În orice caz, chiar dacă Curtea nu ar împărtăși opinia noastră în această privință, legislația națională în cauză ar fi în continuare, în opinia noastră, compatibilă cu aceste principii (2).

1. Nu este vorba despre o punere în aplicare a dreptului Uniunii

64. În Hotărârea TSN și AKT, Marea Cameră a Curții a statuat că, atunci când un stat membru introduce un nivel de protecție mai ridicat decât cel prevăzut de o directivă adoptată în domeniul politicii sociale, acesta nu „pune în aplicare” directiva respectivă în sensul articolului 51 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Într-o astfel de situație, statul membru respectiv nu acționează, cu alte cuvinte, în cadrul domeniului de aplicare al dreptului Uniunii. În consecință, legalitatea măsurii în discuție adoptate de statul membru nu poate fi apreciată în lumina dispozițiilor cartei⁴⁷.

65. În hotărârea sa, Curtea a remarcat printre altele că politica socială este o competență partajată în sensul articolului 2 alineatul (2) TFUE. În continuare, aceasta a subliniat că, în ceea ce privește protecția sănătății și securității lucrătorilor, Uniunea Europeană, în temeiul articolului 153 alineatele (1) și (2) TFUE: (i) „susține și completează acțiunea statelor membre” și (ii) „adopt[ă] [...] recomandări minime”. Curtea a adăugat că acest al doilea element implică faptul că „statele

⁴⁶ A se vedea prin analogie Hotărârea din 13 septembrie 2018, Wind Tre și Vodafone Italia (C-54/17 și C-55/17, EU:C:2018:710, punctul 47).

⁴⁷ Hotărârea din 19 noiembrie 2019 (C-609/17 și C-610/17, EU:C:2019:981, în special punctele 54 și 55) (denumită în continuare „Hotărârea TSN și AKT”).

membre rămân libere, în exercitarea competenței lor reținute, să adopte astfel de norme, mai riguroase decât cele care fac obiectul intervenției legiuitorului Uniunii, în măsura în care acestea nu repun în discuție coerența intervenției menționate”⁴⁸.

66. Curtea a dedus din cele menționate anterior că dispoziția din directiva în cauză, potrivit căreia directiva respectivă nu aduce atingere dreptului statelor membre de a aplica dispoziții mai favorabile, „nu conferă statelor membre o posibilitate de a legifera în temeiul dreptului Uniunii, ci se limitează la a recunoaște competența pe care o au acestea de a prevedea în dreptul lor național asemenea dispoziții mai favorabile, în afara cadrului regimului prevăzut de această directivă”. Astfel, prin adoptarea unor dispoziții mai favorabile, statul membru în cauză nu făcea decât să exercite o competență pe care o *reținuse*. De asemenea, Curtea a distins această situație de cea în care „un act al Uniunii conferă statelor membre libertatea de a alege între mai multe modalități de aplicare sau o putere discreționară sau de apreciere care este parte integrantă a regimului stabilit de acest act sau de situația în care un asemenea act autorizează adoptarea, de către statele membre, a unor măsuri specifice destinate să contribuie la realizarea obiectului său”⁴⁹.

67. În opinia noastră, situația din prezenta cauză este comparabilă cu cea din Hotărârea TSN și AKT. Aspectul dacă principiile egalității, nediscriminării și proporționalității sunt invocate ca drepturi bazate pe cartă⁵⁰ sau ca principii generale ale dreptului Uniunii este irelevant în ceea ce privește chestiunea dacă acestea pot fi utilizate ca posibile standarde pentru verificarea validității legislației naționale în cauză.

68. După cum s-a menționat mai sus, protecția consumatorilor este un domeniu de competență partajată, iar legiuitorul Uniunii, prin adoptarea cadrului normativ armonizat, a realizat numai o armonizare minimă și parțială a aspectelor legate de protecția consumatorilor în cadrul normativ respectiv.

69. Este adevărat că, în ceea ce privește protecția consumatorilor, legiuitorul Uniunii are competențe mai extinse decât în ceea ce privește politica socială. Totuși, acest aspect nu are nicio relevanță în prezenta cauză, întrucât, după cum s-a explicat, legiuitorul Uniunii nu și-a exercitat aceste competențe în totalitate, lăsând o marjă largă de manevră pentru acțiunea statelor membre în acest domeniu.

70. La fel ca în cauza TSN și AKT⁵¹, în prezenta cauză, legislația națională în discuție se referă, de asemenea, la un aspect al problemei (periodicitatea reînnoirii ofertelor și a facturării) care nu este vizat, în mod direct sau indirect, de normele Uniunii în discuție și, într-un mod mai general, în privința căruia statele membre nu au nicio obligație specifică în temeiul dreptului Uniunii. De asemenea, nicio persoană fizică sau juridică (de exemplu, apelantele) nu deduc vreun drept din cadrul normativ în discuție al Uniunii.

⁴⁸ Hotărârea TSN și AKT, punctele 47 și 48.

⁴⁹ Hotărârea TSN și AKT, punctele 49-52. Pentru o detaliere utilă a acestei distincții, a se vedea Concluziile avocatului general Hogan prezentate în cauza Land Oberösterreich (Ajutor pentru locuință) (C-94/20, EU:C:2021:155, punctele 64-72).

⁵⁰ A se vedea articolele 20, 21, 49 și 51 din cartă.

⁵¹ Hotărârea TSN și AKT, punctul 53. A se vedea de asemenea mai recent Hotărârea din 7 iulie 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 și C-258/21, EU:C:2022:529, punctul 42).

71. În plus, în opinia noastră, prin legislația națională în cauză, Republica Italiană nu a depășit pur și simplu standardele minime prevăzute în cadrul normativ armonizat, ci a acționat „peste” (sau „alături de”) acesta, prin stabilirea unor norme care completează cadrul respectiv în privința unor aspecte care nu sunt reglementate de acesta.

72. În consecință, legiuitorul italian nu a pus în aplicare dreptul Uniunii prin adoptarea dispozițiilor pe baza cărora AGCom a adoptat decizia atacată. Acest lucru este valabil chiar și în cazul în care legislația națională în cauză conține și alte dispoziții care, dimpotrivă, au avut ca scop punerea în aplicare a dreptului Uniunii.

73. În acest context, nu este nevoie să reamintim că, astfel cum s-a explicat mai sus⁵², legislația națională în cauză nu subminează coerența sistemului instituit de cadrul normativ armonizat (și nici nu îl lipsește de eficacitate).

74. În sfârșit, dar nu în ultimul rând, trebuie să subliniem că, exceptând dispozițiile din tratat privind libera circulație a serviciilor – care, din motivele prezentate anterior⁵³, nu sunt, în opinia noastră, aplicabile în prezenta cauză –, nici instanța de trimitere, nici părțile care au prezentat observații nu fac referire la vreo altă dispoziție de drept al Uniunii care ar putea face ca această chestiune să intre sub incidența dreptului Uniunii, declanșând astfel aplicarea principiilor generale de drept al Uniunii discutate în speță.

75. În consecință, suntem nevoiți să concluzionăm că principiile proporționalității, nediscriminării și egalității de tratament nu se opun unei legislații naționale care conferă ANR competența de a impune furnizorilor de servicii de telefonie o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării, având în vedere că această legislație nu se încadrează în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

76. Totuși, în cazul în care Curtea nu ar fi de acord cu acest punct de vedere, vom explica pe scurt în continuare motivele pentru care, chiar dacă legislația națională în cauză ar fi considerată ca încadrându-se în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, această legislație ar fi, din punctul nostru de vedere, compatibilă cu principiile proporționalității, nediscriminării și egalității de tratament.

2. Cu privire la principiile generale ale proporționalității, nediscriminării și egalității de tratament

77. În primul rând, potrivit unei jurisprudențe constante, principiul *proporționalității* face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii care stau la baza tradițiilor constituționale comune statelor membre și care trebuie respectate de o legislație națională care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii sau care pun în aplicare acest drept. Principiul proporționalității impune statelor membre să adopte măsuri adecvate pentru realizarea obiectivelor urmărite și care nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestora⁵⁴.

⁵² A se vedea mai sus punctul 36 din prezentele concluzii.

⁵³ A se vedea mai sus punctele 44-50 din prezentele concluzii.

⁵⁴ A se vedea de exemplu Hotărârea din 4 octombrie 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punctul 40 și jurisprudența citată).

78. La punctele 51-59 de mai sus, am explicat motivele pentru care, atunci când am evaluat dacă o eventuală restricție a liberei circulații a serviciilor determinată de legislația națională în cauză ar putea fi justificată de motive imperative de interes public, legislația respectivă părea să fie proporțională. În special, legislația națională (și, mai exact, măsurile adoptate de AGCom în temeiul acestei legislații) păreau să fie adecvate pentru atingerea obiectivelor urmărite de legiuitorul național și totodată să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora.

79. Nu vedem niciun element suplimentar care ar trebui luat în considerare, cu atât mai puțin unul ce ar putea modifica rezultatul acestei analize, atunci când natura proporțională a legislației naționale în cauză este privită prin „prisma” principiului general al dreptului, mai degrabă, decât prin „prisma” libertăților pieței interne. Nu există nimic specific și distinct în susținerile apelantelor în această privință.

80. În al doilea rând, este adevărat că principiile *nediscriminării* și *egalității de tratament* reprezintă, în general, două fețe ale aceleiași monede. Astfel cum a afirmat Curtea în mod constant, primul este o expresie a celui de al doilea, care impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv⁵⁵. Totuși, în conformitate cu dreptul Uniunii, „nediscriminarea” este un concept destul de specific: aceasta privește tratamentul diferit pe baza anumitor motive specifice interzise (precum rasa, sexul, naționalitatea etc.)⁵⁶.

81. În acest context, nu înțelegem cum ar putea ridica prezenta cauză vreo problemă privind o posibilă încălcare a principiului nediscriminării. Într-adevăr, argumentele prezentate de apelante în această privință coincid cu cele prezentate atunci când se invocă o încălcare a principiului egalității. În special, acestea susțin că decizia atacată tratează în mod diferit categorii de servicii care sunt în mare parte comparabile: telefonie mobilă și telefonie fixă. În opinia lor, periodicitățile diferite de reînnoire a ofertelor și de facturare prevăzute în decizia atacată nu sunt justificate de caracteristicile celor două piețe, care prezintă numeroase similitudini.

82. Dacă situația se prezintă astfel, considerăm că numai principiul egalității de tratament este relevant în prezenta cauză, întrucât acesta interzice, în principiu, ca situații similare să fie tratate diferit, *indiferent de motiv*.

83. Acestea fiind spuse, revine instanței de trimitere sarcina să aprecieze dacă elementele de fapt și de drept pe care AGCom s-a bazat în decizia sa susțin în mod adecvat concluziile acesteia cu privire la (cele două) periodicități (diferite) de reînnoire a ofertelor și de facturare impuse operatorilor de telefonie.

84. Totuși, elementele pe care instanța de trimitere le-a supus atenției Curții par să arate că, în conformitate cu constatările AGCom, cele două categorii de servicii nu sunt comparabile, ținând seama de obiectivele urmărite de legiuitorul național. În special, instanța de trimitere semnalează anumite elemente care, în opinia noastră, sunt foarte pertinente în acest context: baza de clienți diferită (în general, mai în vârstă și mai puțin obișnuită cu noile tehnologii în cazul telefoniei fixe, și mai tânără și mai favorabilă tehnologiei informației în cazul telefoniei mobile); modul diferit în care utilizatorii pot fi informați prompt cu privire la modificarea unilaterală a condițiilor contractuale (printr-un SMS în cazul utilizatorilor de telefonie mobilă, ceea ce în mod normal nu

⁵⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 aprilie 2019, Italia/Consiliul (Cota de pescuit pentru peștele-spadă mediteranean) (C-611/17, EU:C:2019:332, punctul 129 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 19 decembrie 2019, HK/Comisia (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punctul 66 și jurisprudența citată).

⁵⁶ A se vedea de exemplu articolul 21 din cartă și articolul 18 TFUE.

este fezabil în cazul telefoniei fixe); faptul că schimbarea politicii operatorilor a avut un impact mai mare asupra pieței de telefonie fixă (întrucât piața de telefonie mobilă era deja mai diferențiată în ceea ce privește periodicitatea reînnoirii ofertelor și a facturării).

85. În acest sens, este important de subliniat faptul că, atunci când adoptă măsuri de protecție a consumatorilor, autoritățile nu sunt în niciun caz obligate să ia în considerare consumatorii *obișnuiți*, ci pot adopta de asemenea măsuri specifice pentru consumatorii care se află într-o poziție deosebit de *vulnerabilă*. De exemplu, cadrul normativ armonizat include mai multe dispoziții în această privință⁵⁷.

86. În consecință, nu considerăm că măsurile prin care se adoptă standarde mai ridicate de protecție a consumatorilor în ceea ce privește serviciile de telefonie care includ o proporție mai semnificativă de utilizatori vulnerabili în comparație cu cele adoptate în ceea ce privește celelalte servicii încalcă principiul egalității. Mai degrabă, considerăm că este adevărat contrariul: în măsura în care decizia atacată este motivată de dorința de a lua în considerare anumite diferențe obiective care există între utilizatorii celor două piețe, această decizie pare a fi o aplicare rezonabilă a principiului respectiv în acest domeniu.

87. Acestea fiind spuse, adăugăm cu titlu informativ că argumentele apelantelor cu privire la acest punct ne amintesc de clasică „sabie cu două tăișuri”. Într-adevăr, în măsura în care regimul mai strict pentru telefonia fixă este considerat legal, s-ar putea merge până la a sugera că orice similitudine între cele două piețe ar putea, de asemenea, să încurajeze AGCom să extindă regimul prevăzut pentru telefonia fixă la telefonia mobilă.

88. Având în vedere cele menționate anterior, răspunsul la cea de a treia și la cea de a patra întrebare ar trebui să fie acela că principiile proporționalității, nediscriminării și egalității de tratament nu se opun unei legislații naționale care conferă ANR competența de a impune furnizorilor de servicii de telefonie o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării. Acest răspuns este, în opinia noastră, corect, indiferent dacă legislația națională respectivă se încadrează sau nu în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

V. Concluzie

89. În concluzie, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) în sensul că:

- Articolele 49 și 56 TFUE, dispozițiile Directivei 2002/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (Directiva privind accesul), ale Directivei 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea), ale Directivei 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) și ale Directivei 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (Directiva privind serviciul universal), precum și principiile egalității, proporționalității și nediscriminării nu se opun unei legislații naționale care conferă autorității naționale de reglementare competența de a impune furnizorilor de servicii de telefonie o periodicitate a reînnoirii ofertelor și a facturării.

⁵⁷ A se vedea printre altele dispozițiile menționate mai sus, la punctul 59 din prezentele concluzii.