



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

8 iunie 2023*

„Trimitere preliminară – Rețele și servicii de comunicații electronice – Directivele 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE și 2002/22/CE – Articolul 49 TFUE – Libertatea de stabilire – Articolul 56 TFUE – Libera prestare a serviciilor – Reglementare națională care conferă autorității naționale de reglementare competența de a impune operatorilor de servicii de telefonie o periodicitate minimă pentru reînnoirea ofertelor și o periodicitate minimă pentru facturare – Protecția consumatorilor – Principiul proporționalității – Principiul egalității de tratament”

În cauza C-468/20,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 9 iulie 2020, primită de Curte la 29 septembrie 2020, în procedura

Fastweb SpA,

Tim SpA,

Vodafone Italia SpA,

Wind Tre SpA

împotriva

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

cu participarea:

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

Associazione Movimento Consumatori,

U.Di.Con – Unione per la Difesa dei Consumatori,

Wind Tre SpA,

Assotelecomunicazioni (Asstel),

* Limba de procedură: italiana.

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,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Arabadjiev (raportor), președinte de cameră, domnii P. G. Xuereb, T. von Danwitz, A. Kumin și doamna I. Ziemele, judecători,

avocat general: domnul N. Emiliou,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Fastweb SpA, de F. Caliento, E. Cerchi, M. Contu, M. Merola și E. Pistis, avocați;
- pentru Tim SpA, de F. Cardarelli, A. Catricalà, C. Cazzato și F. Lattanzi, avocați;
- pentru Vodafone Italia SpA, de F. Cintioli și G. Lo Pinto, avocați;
- pentru Wind Tre SpA, de A. Cassano, M. Clarich, I. Perego, G. M. Roberti și M. Serpone, avocați;
- pentru Associazione Movimento Consumatori, de P. Fiorio și R. Viriglio, avocați;
- pentru Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) și Associazione degli utenti per i diritti telefonici – A.U.S. TEL ONLUS, de G. Giuliano și C. Rienzi, avocați;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de P. Palmieri, avvocato dello Stato, și M. Cherubini, procuratore dello stato;
- pentru guvernul francez, de C. Mosser, E. de Moustier și N. Vincent, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de G. Braun, L. Malferrari și A. Spina, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 15 decembrie 2022,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 49 și 56 TFUE, a 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) (JO 2002, L 108, p. 7, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 169), a articolului 3 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) (JO 2002, L 108, p. 21, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 183), a articolului 8 alineatele (2) și (4) 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) (JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO 2009, L 337, p. 37) (denumită în continuare „Directiva-cadru”), a articolelor 20, 21 și 22 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) (JO 2002, L 108, p. 51, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 213), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO 2009, L 337, p. 11) (denumită în continuare „Directiva privind serviciul universal”), precum și a principiilor proporționalității și egalității de tratament.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unor litigii între patru operatori de telefonie fixă și mobilă care își desfășoară activitatea în Italia, și anume Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA și Wind Tre SpA, pe de o parte, și Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoritatea de Reglementare în domeniul Comunicațiilor, Italia) (denumită în continuare „AGCOM”), pe de altă parte, în legătură cu decizia acestei autorități de impunere a unei periodicități minime, pe de o parte, pentru reînnoirea ofertelor comerciale și, pe de altă parte, pentru facturarea serviciilor de telefonie fixă și mobilă.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Cadrul de reglementare comun pentru serviciile de comunicații electronice, pentru rețelele de comunicații electronice, precum și pentru infrastructurile și serviciile asociate, în vigoare la data faptelor din litigiul principal (denumit în continuare „cadrul de reglementare comun”), este compus din Directiva-cadru, precum și din cele patru directive speciale care o însoțesc, printre care Directiva privind accesul, Directiva privind autorizarea și Directiva privind serviciul universal. Aceste directive au fost abrogate prin 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).

Directiva privind accesul

- 4 Articolul 1 alineatul (1) din Directiva privind accesul prevedea:

„În cadrul stabilit de [Directiva-cadru], prezenta directivă armonizează modul în care statele membre reglementează accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora. [...]”

Directiva privind autorizarea

- 5 Articolul 1 alineatul (2) din Directiva privind autorizarea prevedea:

„Prezenta directivă se aplică autorizațiilor pentru furnizarea rețelilor și a serviciilor de comunicații electronice.”

Directiva-cadru

- 6 Considerentul (16) al Directivei-cadru avea următorul cuprins:

„Autoritățile naționale de reglementare ar trebui să își bazeze activitățile pe un set de obiective și principii armonizate și, după caz, să își coordoneze acțiunile cu autoritățile de reglementare din alte state membre pentru îndeplinirea sarcinilor prevăzute în prezentul cadru de reglementare.”

- 7 Articolul 1 alineatul (1) din această directivă prevedea:

„Prezenta directivă stabilește un cadru armonizat pentru reglementarea serviciilor de comunicații electronice, a rețelilor de comunicații electronice, a infrastructurilor și a serviciilor asociate, precum și a anumitor aspecte privind echipamentele terminale menite să faciliteze accesul utilizatorilor cu handicap. Directiva prevede atribuții ale autorităților naționale de reglementare și stabilește o serie de proceduri care să asigure o aplicare armonizată a cadrului de reglementare pe teritoriul [Uniunii Europene].”

- 8 Articolul 8 din Directiva-cadru prevedea:

„(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 rețelilor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice și a serviciilor și infrastructurilor asociate, în special:

(a) asigurându-se 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;

[...]

(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, în special asigurând existența unor proceduri simple și ieftine de soluționare a litigiilor, care să fie întreprinse de un organism independent de părțile implicate;

[...]

(d) promovând furnizarea unor informații clare, în special solicitând transparența tarifelor și a condițiilor de utilizare a serviciilor de comunicații electronice destinate publicului;

[...]

(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:

[...]

(b) asigurarea faptului că, în împrejurări similare, nu există discriminare în privința tratamentului acordat întreprinderilor care furnizează rețele și servicii de comunicații electronice;

[...]”

Directiva privind serviciul universal

9 Potrivit articolului 20 din Directiva privind serviciul universal:

„(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:

[...]

(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. Abonaților le sunt notificate în timp util, cu cel puțin o lună înainte, aceste modificări și sunt informați asupra dreptului lor de a denunța unilateral contractul, fără penalități, în cazul în care nu acceptă noile condiții. Statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare pot stabili formatul unor astfel de notificări.”

10 Articolul 21 alineatul (1) din Directiva privind serviciul universal prevede:

„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, la toate redevențele legate de rezilierea unui contract și informații cu privire la condițiile standard pentru obținerea accesului și utilizarea serviciilor furnizate utilizatorilor finali și consumatorilor în conformitate cu anexa II. Aceste informații se publică într-o formă clară, completă și ușor accesibilă. Autoritățile naționale de reglementare pot stabili cerințe suplimentare privind forma în care astfel de informații să fie publicate.”

11 Articolul 22 alineatele (1) și (3) din această directivă prevedea:

„(1) După luarea în considerare a opiniilor părților interesate, statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare pot solicita întreprinderilor care oferă servicii și/sau rețele de comunicații electronice destinate publicului să publice, pentru utilizatorii finali, informații comparabile, adecvate și actualizate privind calitatea serviciilor acestora și privind măsurile adoptate pentru a asigura un acces echivalent pentru utilizatorii finali cu handicap. [...]

[...]

(3) Pentru a preveni degradarea serviciului și obstrucționarea sau încetinirea traficului în rețele, statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare pot să impună unei întreprinderi sau întreprinderilor furnizoare de rețele publice de comunicații un set minim de cerințe privind calitatea serviciului.

[...]”

Dreptul italian

12 Articolul 1 alineatul 1 din legge 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 privind normele de concurență și reglementarea serviciilor de utilitate publică, precum și instituirea autorităților de reglementare a serviciilor de utilitate publică), din 14 noiembrie 1995 (GURI nr. 270 din 18 noiembrie 1995, p. 1, denumită în continuare „Legea nr. 481/1995”), prevede:

„Dispozițiile prezentei legi urmăresc să garanteze promovarea concurenței și a eficienței în sectorul serviciilor de utilitate publică [...], precum și niveluri adecvate de calitate în aceste servicii, în condiții de rentabilitate și de randament, asigurând facilitarea utilizării lor și implementarea omogenă a acestora pe întreg teritoriul național, prin stabilirea unui sistem tarifar cert, transparent și bazat pe criterii predefinite, promovând protecția intereselor utilizatorilor și ale consumatorilor, ținând seama de reglementarea [Uniunii] în materie și de orientările de politică generală formulate de guvern.

[...]”

13 Potrivit articolului 2 alineatul 12 literele h) și l) din această lege:

„În scopul atingerii obiectivelor menționate la articolul 1, fiecare autoritate îndeplinește următoarele funcții:

[...]

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) divulgă și difuzează informațiile 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.”

14 Articolul 1 alineatul 6 litera b) punctul 2 din legea n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Legea nr. 249 privind instituirea Autorității pentru Garanții în Comunicații și normele referitoare la sistemele de telecomunicații și de radioteleviziune) din 31 iulie 1997 (GURI nr. 177 din 31 iulie 1997, p. 3, denumită în continuare „Legea nr. 249/1997”) prevede:

„Competențele [AGCOM] sunt definite după cum urmează:

[...]

b) Comisia pentru servicii și produse:

[...]

2) adoptă 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.”

15 Articolele 13, 70 și 71 din decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (Decretul legislativ nr. 259 privind Codul comunicațiilor electronice) din 1 august 2003 (GURI nr. 214 din 15 septembrie 2003, p. 3, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 259/2003”) au transpus în ordinea juridică italiană articolul 8 din Directiva-cadru, precum și articolele 20 și 21 din Directiva privind serviciul universal.

16 Articolul 13 din acest decret legislativ prevede:

„1. În îndeplinirea sarcinilor de reglementare specificate în [prezentul] cod și în conformitate cu procedurile cuprinse în acesta, ministerul și [AGCOM], în limitele competențelor care le revin, iau toate măsurile rezonabile în vederea realizării obiectivelor generale definite la articolul 4 și la alineatele 4, 5 și 6 ale prezentului articol.

[...]

4. Ministerul și [AGCOM] promovează concurența în furnizarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice, precum și a serviciilor și infrastructurilor asociate:

- a) asigurându-se că utilizatorii, inclusiv persoanele cu handicap, persoanele în vârstă și persoanele cu nevoi sociale speciale obțin beneficii maxime în ceea ce privește opțiunile, tariful și calitatea;
- b) asigurându-se că nu există niciun fel de denaturare sau restricție a concurenței în sectorul comunicațiilor electronice, inclusiv în ceea ce privește transmiterea conținutului;

[...]

- d) încurajând utilizarea eficientă și asigurând o gestionare eficientă a frecvențelor radio și a resurselor de numerotare.

[...]

6. Ministerul și [AGCOM] susțin, fiecare în cadrul competențelor sale, interesele cetățenilor:

- a) asigurând accesul tuturor la un serviciu universal, astfel cum este definit în titlul II capitolul IV;
- b) asigurând un nivel ridicat de protecție a consumatorilor în relația acestora cu furnizorii, în special asigurând existența unor proceduri simple și ieftine de soluționare a litigiilor, care să fie puse în practică de un organism independent de părțile implicate;

[...]

- d) promovând furnizarea unor informații clare, în special solicitând transparența tarifelor și a condițiilor de utilizare a serviciilor de comunicații electronice destinate publicului;
- e) abordând necesitățile persoanelor cu handicap, ale persoanelor în vârstă și ale persoanelor cu nevoi sociale specifice;

[...]

- g) promovând capacitatea utilizatorilor finali de a accesa și distribui orice informații sau utiliza aplicații și servicii la alegerea acestora.

[...]”

17 Articolul 70 din decretul legislativ menționat prevede:

„1. [...] consumatorii și alți utilizatori finali care solicită acest lucru au dreptul la un contract încheiat cu una sau mai multe întreprinderi care furnizează servicii de conectare la o rețea publică de comunicații sau servicii de comunicații electronice accesibile publicului. Contractul precizează într-o formă clară, inteligibilă și ușor accesibilă, cel puțin:

a) identitatea și adresa întreprinderii;

b) serviciile furnizate, inclusiv în special:

[...]

3) nivelul minim de calitate a serviciilor oferite, și anume timpul necesar pentru conectarea inițială și, atunci când este cazul, alți indicatori de calitate a serviciului, astfel cum sunt definiți de [AGCOM];

[...]

2. [AGCOM] asigură aplicarea măsurilor luate în sensul dispozițiilor alineatului 1 și poate extinde obligațiile prevăzute la același alineat pentru a se asigura că acestea există și în privința altor utilizatori finali.

[...]

4. În cazul în care nu acceptă modificările condițiilor contractuale de către întreprinderile care furnizează rețele sau servicii de comunicații electronice, cocontractantul are dreptul de a rezilia contractul fără penalități sau costuri de dezafectare. Modificările sunt comunicate cocontractantului în timp util, și anume cu cel puțin 30 de zile înainte, și conțin informațiile complete privind exercitarea dreptului de reziliere. [AGCOM] poate preciza forma acestor comunicări.

[...]”

18 Potrivit articolului 71 din Decretul legislativ nr. 259/2003:

„1. [AGCOM] obligă întreprinderile furnizoare de rețele publice de comunicații electronice sau de servicii de comunicații electronice destinate publicului să publice informații transparente, comparabile, adecvate și actualizate cu privire la prețurile și tarifele aplicabile, la toate redevențele legate de rezilierea unui contract și informații cu privire la condițiile standard pentru obținerea accesului și utilizarea serviciilor furnizate utilizatorilor finali și consumatorilor în conformitate cu anexa 5. Aceste informații se publică într-o formă clară, completă și ușor accesibilă. [AGCOM] pot stabili cerințe suplimentare privind forma în care astfel de informații să fie publicate.

[...]

2. [AGCOM] încurajează furnizarea de informații comparabile pentru a permite utilizatorilor finali și consumatorilor să efectueze o evaluare independentă a costurilor schemelor alternative de utilizare, inclusiv prin intermediul unor ghiduri interactive. În cazul în care aceste resurse nu sunt disponibile pe piață în mod gratuit sau la un preț rezonabil, [AGCOM] asigură disponibilitatea lor,

ea însăși sau prin intermediul unor terți. Terții au dreptul de a utiliza în mod gratuit informațiile publicate de întreprinderile furnizoare de rețele și/sau servicii de comunicații electronice disponibile publicului în scopul de a comercializa sau de a pune la dispoziție astfel de ghiduri interactive sau tehnici similare.

[...]"

Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

- 19 În cursul anului 2016, AGCOM a lansat o procedură de consultare publică în sectorul serviciilor de comunicații electronice în Italia, având în vedere necesitatea percepută de a ține seama de evoluția pieței telefoniei fixe și mobile pentru a garanta utilizatorilor informații transparente, comparabile, adecvate și actualizate cu privire la prețurile în materie de acces la aceste servicii și de utilizare a lor.
- 20 În cursul consultării respective, AGCOM a evidențiat printre altele probleme referitoare, pe de o parte, la posibilitatea utilizatorilor de a se informa în mod gratuit cu privire la creditul rezidual în cadrul telefoniei mobile și, pe de altă parte, la periodicitatea facturării în cadrul telefoniei fixe.
- 21 Pe de o parte, în ceea ce privește telefonie fixă, AGCOM a constatat că anumiți operatori modificaseră condițiile ofertelor lor comerciale prin reducerea perioadei de reînnoire a acestora la patru săptămâni, în loc de o lună, ceea ce a determinat o creștere a prețurilor și a făcut dificilă compararea ofertelor diferitor operatori de către utilizatori, din moment ce se aflau în concurență oferte cu periodicități diferite de reînnoire, ceea ce aducea atingere cerințelor de transparență și de comparabilitate a condițiilor financiare ale ofertelor și, prin urmare, dreptului utilizatorului la libera alegere a contractului care urma să fie încheiat. Pentru a remedia aceste probleme, AGCOM a avut în vedere să stabilească periodicitatea facturării, de care este legată periodicitatea reînnoirii, pe o bază lunară în materie de telefonie fixă și a celorlalte oferte legate de aceasta.
- 22 Pe de altă parte, în ceea ce privește telefonie mobilă, AGCOM a constatat că o mare parte a operatorilor adoptaseră deja sau intenționau să adopte o periodicitate de reînnoire a ofertelor lor de patru săptămâni și că, în consecință, comparabilitatea acestor oferte putea fi asigurată prin stabilirea periodicității reînnoirii acestora fie pe o bază lunară, fie pe o bază de patru săptămâni sau, mai mult, neautorizând modificarea periodicității de facturare decât cu condiția ca costul pentru utilizator să rămână neschimbat.
- 23 În urma procedurii de consultare publică lansate de AGCOM, aceasta a adoptat Decizia nr. 121/17/CONS (denumită în continuare „decizia în cauză”), care prevede printre altele că periodicitatea reînnoirii ofertelor de telefonie fixă și cea de facturare a acestor servicii sunt stabilite pe o bază lunară sau multilunară și că periodicitatea în materie de telefonie mobilă nu poate fi mai mică de patru săptămâni. Potrivit acestei decizii, în cazul unor oferte legate de telefonie fixă, periodicitatea referitoare la aceasta din urmă prevalează. Decizia menționată prevede de asemenea că operatorii de telefonie mobilă care adoptă periodicități de reînnoire a ofertelor și de facturare pe o altă bază decât lunară informează rapid utilizatorul, prin trimiterea unui SMS, cu privire la reînnoirea ofertei operate.
- 24 Prin patru acțiuni distincte, Fastweb, Tim, Vodafone Italia și Wind Tre au atacat decizia în cauză la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia).

- 25 Întrucât instanța menționată a respins acțiunile reclamantelor din litigiul principal, acestea au declarat apel la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), care este instanța de trimitere, susținând în esență, în primul rând, că decizia în cauză este lipsită de temei juridic, din moment ce nici ordinea juridică italiană, nici cea a Uniunii nu ar conferi AGCOM competența de a reglementa periodicitatea reînnoirii ofertelor de servicii de telefonie și pe cea de facturare a acestor servicii. În al doilea rând, ele susțin că această decizie încalcă principiul proporționalității, din moment ce măsuri care aduc o atingere mai redusă libertății operatorilor de servicii de telefonie ar fi permis atingerea obiectivelor care stau la baza adoptării deciziei menționate. În al treilea rând, potrivit acestor reclamante, măsurile cuprinse în decizia în cauză aduc atingere principiului egalității de tratament, pentru motivul că niciun motiv nu justifică tratamentul juridic diferit aplicat operatorilor de telefonie mobilă și operatorilor de telefonie fixă.
- 26 Instanța de trimitere arată, în primul rând, că articolele 13, 70 și 71 din Decretul legislativ nr. 259/2003 coroborate cu articolul 2 alineatul 12 literele h) și l) din Legea nr. 481/1995, precum și cu articolul 1 alineatul 6 litera b) punctul 2 din Legea nr. 249/1997 sunt de natură să întemeieze competența AGCOM de a stabili periodicitatea facturării serviciilor de telefonie fixă și mobilă, precum și pe cea de reînnoire a ofertelor comerciale ale unor astfel de servicii în scopul de a asigura protecția consumatorilor, chiar dacă aceste dispoziții nu ar prevedea în mod expres o asemenea competență.
- 27 Această competență ar fi conformă cu cadrul de reglementare comun, care ar defini obiectivele ce trebuie urmărite în domeniul serviciilor de comunicații electronice, al rețelelor de comunicații electronice, precum și al infrastructurilor și serviciilor asociate și ar lăsa autorităților naționale de reglementare (denumite în continuare „ANR-uri”) sarcina de a stabili măsurile de reglementare pe care le consideră în mod concret cele mai adecvate pentru atingerea acestor obiective.
- 28 Astfel, competența menționată ar fi conformă cu obiectivele urmărite de Directiva-cadru, care vizează să asigure promovarea concurenței în furnizarea de rețele de comunicații electronice, în special asigurându-se, astfel cum se prevede la articolul 8 alineatul (2) litera (a) din această directivă, că persoanele cele mai vulnerabile obțin beneficii maxime în ceea ce privește alegerea prețului și a calității. În plus, o astfel de competență ar permite susținerea intereselor cetățenilor Uniunii, asigurând un nivel ridicat de protecție a consumatorilor și încurajând furnizarea de informații clare, în special prin cerința de transparență a tarifelor și a condițiilor de utilizare a serviciilor de comunicații electronice, în conformitate cu dispozițiile care figurează la articolul 8 alineatul (4) literele (b) și (d) din directiva menționată. Pe de altă parte, din modul de redactare a acestor dispoziții ar rezulta că ele nu întocmesc o listă exhaustivă a mijloacelor care să permită atingerea obiectivului de susținere a intereselor cetățenilor Uniunii. Competențele ANR-urilor nu ar fi, așadar, limitate la punerea în aplicare a măsurilor vizate în mod expres la dispozițiile menționate.
- 29 Competența AGCOM, care constă în stabilirea periodicității de facturare a serviciilor de telefonie fixă și mobilă și de reînnoire a ofertelor comerciale ale unor astfel de servicii, ar fi de asemenea coerentă cu cerințele care revin statelor membre și care vizează, pe de o parte, asigurarea faptului că indicatorii de calitate a serviciului sunt menționați în contractul dintre consumator și întreprinderea care furnizează o conexiune electronică sau servicii de această natură și, pe de altă parte, să solicite operatorilor de rețele de comunicații electronice sau de servicii electronice publicarea într-o formă clară, detaliată și ușor accesibilă a unor informații transparente, comparabile, adecvate și actualizate privind printre altele prețurile și tarifele practicate, prevăzute la articolul 20 alineatul (1) litera (b) și, respectiv, la articolul 21 din Directiva privind serviciul universal.

- 30 Această competență nu ar părea nici a fi contrară articolelor 49 și 56 TFUE, din moment ce măsurile care pot fi luate de AGCOM în cadrul exercitării competenței menționate nu ar impune operatorilor de servicii de telefonie fixă și mobilă obligația de a obține, anterior exercitării activității lor, o autorizație și ar proteja libertatea acestor operatori de a-și exercita activitatea prin definirea elementelor financiare ale prestației contractuale.
- 31 Instanța de trimitere arată, în al doilea rând, că decizia în cauză este conformă cu principiul proporționalității. Astfel, măsurile prevăzute de această decizie ar permite utilizatorilor să compare diferitele oferte comerciale din moment ce aceste măsuri ar elimina riscul ca asemenea oferte să apară ca având prețuri mai scăzute, care ar decurge dintr-un calcul efectuat pe baza unei perioade inferioare celei stabilite în practică. Decizia menționată ar permite de asemenea utilizatorilor serviciilor de telefonie fixă și mobilă să controleze cheltuielile generate de serviciul primit.
- 32 Potrivit instanței de trimitere, măsuri alternative precum punerea la dispoziția utilizatorilor de servicii de telefonie a unor ghiduri interactive sau a unui motor de calcul care servesc la compararea ofertelor comerciale pe baza aceluiași indicator temporal ar fi ineficiente având în vedere numărul considerabil de utilizatori care, în Italia, nu dețin un smartphone sau care nu utilizează internetul. În plus, o măsură care constă în impunerea unei obligații de a publica o proiecție a prețului și pe o bază lunară ar putea dăuna protecției consumatorilor, din moment ce o astfel de obligație ar risca să genereze confuzie cu privire la conținutul efectiv al clauzelor contractuale referitoare la periodicitate.
- 33 Măsurile prevăzute de decizia în cauză nu ar aduce atingere în mod excesiv drepturilor și intereselor operatorilor de servicii de telefonie fixă și mobilă, din moment ce nu ar afecta libertatea acestora de a alege prețul serviciilor lor și de a propune oferte comerciale cu o periodicitate mai mare de patru săptămâni.
- 34 În al treilea rând, instanța de trimitere consideră că decizia în cauză respectă principiul egalității de tratament, din moment ce periodicitatea de facturare diferită impusă pentru serviciile de telefonie fixă și pentru cele de telefonie mobilă ar decurge din împrejurarea că aceste două sectoare de activitate nu sunt comparabile în mod obiectiv, din cauza diferențelor dintre practicile comerciale ale furnizorilor serviciilor respective și modalitățile de plată a prețului acestora, care existau la data adoptării deciziei în cauză. Potrivit instanței menționate, spre deosebire de serviciile de telefonie mobilă, care se caracterizau în majoritate printr-o periodicitate de reînnoire a ofertei comerciale și de facturare de patru săptămâni, precum și prin cumpărarea de servicii preplătite, serviciile de telefonie fixă erau marcate de preponderența unei periodicități lunare și erau plătite în cea mai mare parte după furnizarea lor, prin prelevare din contul curent al utilizatorului.
- 35 Prin urmare, o periodicitate de patru săptămâni pentru reînnoirea ofertei comerciale și pentru facturare ar permite utilizatorilor serviciilor de telefonie mobilă să compare ofertele acestora. În plus, comunicarea către utilizatorii serviciilor menționate a unor informații referitoare la creditul lor rezidual, precum și la periodicitatea reînnoirii ofertei comerciale și a celei de facturare ar fi suficientă pentru a permite utilizatorilor menționați să controleze cheltuielile generate de serviciul primit. În schimb, întrucât plata serviciilor de telefonie fixă după furnizarea lor face mai dificil controlul cheltuielilor generate de aceste servicii, acesta ar putea fi asigurat prin impunerea unei periodicități contractuale cu zi fixă, pe bază lunară sau multilunară.

36 În acest context, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări 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] 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] 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[-cadru], articolul 3 din Directiva [privind autorizarea], și articolele 20, 21 și 22 din Directiva [privind serviciul universal], 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. 259/2003 și din articolul 2 alineatul 12 literele h) și l) din Legea nr. 481/1995 coroborate cu articolul 1 alineatul 6 [litera b)] 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 telefonia 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 telefonia fixă, o periodicitate lunară sau multilunară a reînnoirii ofertelor și a facturării; iii) în cazul unor oferte convergente cu telefonia 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[-cadru], articolul 3 din Directiva [privind autorizarea], precum și articolele 20, 21 și 22 din Directiva [privind serviciu universal], 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 telefonia 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 telefonia fixă, o periodicitate lunară sau multilunară a reînnoirii ofertelor și a facturării; iii) în cazul unor oferte convergente cu telefonia 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[-cadru], articolul 3 din Directiva [privind autorizarea], și articolele 20, 21 și 22 din Directiva [privind serviciul universal], 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 telefonia 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 telefonia fixă, o periodicitate lunară sau multilunară a reînnoirii ofertelor și a facturării; iii) în cazul unor oferte convergente cu telefonia fixă, aplicarea periodicității aferente acesteia din urmă?”

37 Printr-o comunicare din 25 octombrie 2021, Curtea a transmis instanței de trimitere o copie a Hotărârii din 6 octombrie 2021, Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799), invitând această instanță să indice dacă, având în vedere hotărârea respectivă, intenționa să mențină trimiterea preliminară. Printr-o ordonanță din 23 noiembrie 2021, instanța menționată a decis, pe de o parte, să retragă prima întrebare preliminară și, pe de altă parte, să mențină celelalte întrebări.

Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

38 Guvernul italian consideră că întrebările preliminare sunt inadmisibile.

39 Astfel, aceste întrebări ar fi pur ipotetice și abstracte și ar constitui o cerere de aviz, formulată fără a se ține seama de particularitățile litigiului principal.

40 În plus, cererea de decizie preliminară nu ar urmări să înlăture o îndoială a instanței de trimitere cu privire la interpretarea corectă a normelor Uniunii aplicabile acestui litigiu, ci să confirme convingerea acestei instanțe cu privire la modul în care trebuie interpretate normele respective.

41 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale, instituită prin articolul 267 TFUE, revine doar instanței naționale sesizate cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată competența să aprecieze, în raport cu particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este în principiu obligată să se pronunțe [Hotărârea din 7 februarie 2023, Confédération paysanne și alții (Mutageneză aleatorie *in vitro*), C-688/21, EU:C:2023:75, punctul 32, precum și jurisprudența citată].

42 Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a

răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [Hotărârea din 7 februarie 2023, Confédération paysanne și alții (Mutageneză aleatorie *in vitro*), C-688/21, EU:C:2023:75, punctul 33, precum și jurisprudența citată].

- 43 Din decizia de trimitere reiese în esență că întrebările a doua-a patra își au originea în special în argumentația reclamantelor din litigiul principal potrivit căreia decizia în cauză, adoptată în conformitate cu reglementarea națională aplicabilă și a cărei legalitate este contestată în cadrul litigiului principal, încalcă dreptul Uniunii, întrucât nicio normă a Uniunii nu ar permite să se confere AGCOM competența de a defini periodicitatea reînnoirii contractuale a serviciilor de telefonie mobilă și fixă, precum și periodicitatea facturării acestor servicii, iar această decizie încalcă principiile proporționalității și egalității de tratament.
- 44 Prin urmare, nu se poate considera că aceste întrebări nu au nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal și nici că sunt ipotetice.
- 45 În ceea ce privește faptul că instanța de trimitere a precizat, în decizia sa din 9 iulie 2020, că nu are îndoieli cu privire la interpretarea care trebuie dată normelor Uniunii pe care le consideră relevante pentru soluționarea litigiului principal, este suficient să se amintească faptul că, presupunând chiar că interpretarea corectă a acestor norme se impune cu o asemenea evidență încât nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile, o astfel de împrejurare nu ar fi de natură să demonstreze inadmisibilitatea cererii de decizie preliminară, ci ar fi, cel mult, de natură să exonereze instanța de trimitere de obligația de trimitere care îi revine în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE [a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 februarie 2023, Confédération paysanne și alții (Mutageneză aleatorie *in vitro*), C-688/21, EU:C:2023:75, punctul 35].
- 46 Având în vedere cele de mai sus, cererea de decizie preliminară trebuie declarată admisibilă.

Cu privire la întrebările preliminare

- 47 De la bun început, trebuie arătat că Directiva privind accesul și Directiva privind autorizarea armonizează, în conformitate cu articolul 1 din acestea, pe de o parte, modul în care statele membre reglementează accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și, pe de altă parte, normele și condițiile de autorizare a rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice. Prin urmare, acestea nu sunt relevante pentru soluționarea litigiului principal, întrucât competențele AGCOM în discuție în acest litigiu nu intră, în mod vădit, în domeniul lor de aplicare material.
- 48 În aceste condiții, este necesar să se considere că, prin intermediul întrebărilor a doua-a patra, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere urmărește să stabilească în esență dacă articolele 49 și 56 TFUE, precum și dispozițiile Directivei-cadru și ale Directivei privind serviciul universal, în special articolul 8 alineatele (2) și (4) din Directiva-cadru și articolele 20, 21 și 22 din Directiva privind serviciul universal, coroborate cu principiile proporționalității și egalității de tratament, trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care atribuie ANR competența de a adopta o decizie ce impune, pe de o parte, operatorilor de servicii de telefonie mobilă să practice o periodicitate de reînnoire a ofertelor comerciale și o periodicitate de facturare care să nu fie mai mici de patru săptămâni și, pe de altă parte, operatorilor de servicii de telefonie fixă și de servicii legate de acestea o periodicitate a reînnoirii unor asemenea oferte și o periodicitate de facturare care să fie lunare sau multilunare.

- 49 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că dintr-o jurisprudență constantă rezultă că orice măsură națională referitoare la un domeniu care a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivelul Uniunii trebuie apreciată în raport cu dispozițiile actului care a realizat această armonizare, iar nu cu prevederile dreptului primar (Hotărârea din 17 septembrie 2020, Hidroelectrica, C-648/18, EU:C:2020:723, punctul 25 și jurisprudența citată).
- 50 În schimb, atunci când armonizarea efectuată nu are un caracter exhaustiv, măsurile naționale care pun în aplicare dispozițiile măsurilor de armonizare trebuie apreciate nu numai în raport cu aceste din urmă măsuri, ci și în raport cu dispozițiile relevante ale dreptului primar (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 noiembrie 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, punctul 48, Hotărârea din 8 martie 2017, Euro Park Service, C-14/16, EU:C:2017:177, punctul 26, precum și Hotărârea din 7 septembrie 2017, Egiom și Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, punctul 18).
- 51 În această privință, reiese dintr-o jurisprudență bine stabilită că nici Directiva-cadru, nici Directiva privind serviciul universal nu prevăd o armonizare completă a aspectelor referitoare la protecția consumatorilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 aprilie 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, punctul 32 și jurisprudența citată). Rezultă că reglementarea națională în discuție în litigiul principal trebuie examinată atât în raport cu directivele respective, cât și în raport cu articolele 49 și 56 TFUE în ceea ce privește aspectele neacoperite de acestea (Hotărârea din 11 decembrie 2019, TV Play Baltic, C-87/19, EU:C:2019:1063, punctul 33 și jurisprudența citată).

Cu privire la Directiva-cadru și la Directiva privind serviciul universal

- 52 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție (Hotărârea din 17 noiembrie 2022, TOYA, C-243/21, EU:C:2022:889, punctul 36 și jurisprudența citată).
- 53 În ceea ce privește articolul 8 din Directiva-cadru, trebuie amintit că, potrivit alineatului (1) primul paragraf al acestuia, statele membre trebuie să se asigure că ANR-urile iau toate măsurile rezonabile care vizează atingerea obiectivelor prevăzute printre altele la alineatele (2) și (4) ale acestui articol, aceste măsuri trebuind să fie proporționale cu obiectivele respective.
- 54 În special, pe de o parte, articolul 8 alineatul (2) litera (a) din această directivă prevede că ANR-urile promovează concurența în furnizarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice și a serviciilor și infrastructurilor asociate, asigurându-se că utilizatorii finali obțin beneficii maxime în special în ceea ce privește opțiunile și prețul (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 decembrie 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, punctul 35).
- 55 Pe de altă parte, potrivit articolului 8 alineatul (4) literele (b) și (d) din directiva menționată, ANR-urile promovează interesele cetățenilor Uniunii, în special prin asigurarea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor în relația acestora cu furnizorii și prin promovarea furnizării unor informații clare, în special solicitând transparența tarifelor și a condițiilor de utilizare a serviciilor de comunicații electronice destinate publicului.
- 56 Deși din aceste dispoziții nu reiese astfel că ANR-urile trebuie să dispună de competența de a reglementa periodicitatea reînnoirii ofertelor comerciale și cea a facturării pe care o practică operatorii de servicii de telefonie, reiese totuși din utilizarea termenilor „în special” la articolul 8

- alineatele (2) și (4) din Directiva-cadru că măsurile care pot fi adoptate de ANR-uri în scopul îndeplinirii sarcinilor atribuite prin dispozițiile menționate și al urmăririi obiectivelor vizate de acestea nu sunt menționate în mod exhaustiv.
- 57 În ceea ce privește obiectivele cadrului de reglementare comun, este necesar să se arate că, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din Directiva-cadru, interpretat în lumina considerentului (16) al acesteia, obiectivul directivei respective este de a crea un cadru armonizat pentru reglementarea serviciilor de comunicații electronice, a rețelelor de comunicații electronice, precum și a infrastructurilor și a serviciilor asociate. Directiva menționată prevede sarcini pentru ANR-uri și stabilește o serie de proceduri care să asigure o aplicare armonizată cadrului de reglementare pe teritoriul Uniunii. Directiva-cadru conferă astfel ANR-urilor sarcini specifice de reglementare a piețelor de comunicații electronice (Hotărârea din 11 martie 2010, Telekomunikacja Polska, C-522/08, EU:C:2010:135, punctul 21).
- 58 Rezultă că această directivă, care nu realizează, astfel cum s-a amintit la punctul 51 din prezenta hotărâre, o armonizare completă, nu are vocația de a întocmi o listă specifică și exhaustivă a competențelor pe care statele membre le pot atribui ANR-urilor pentru a garanta îndeplinirea acestor sarcini, precum și realizarea obiectivelor menționate.
- 59 În acest context, Curtea a statuat că, în exercitarea funcțiilor lor de reglementare, ANR-urile dispun de o putere extinsă pentru a putea aprecia necesitatea reglementării unei piețe în funcție de fiecare situație, de la caz la caz (Hotărârea din 15 septembrie 2016, Koninklijke KPN și alții, C-28/15, EU:C:2016:692, punctul 36, precum și Hotărârea din 19 octombrie 2016, Ormaetxea Garai și Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punctul 48).
- 60 În aceste condiții, o reglementare națională care, asemenea reglementării naționale în discuție în litigiul principal, atribuie ANR, în vederea protejării utilizatorilor finali, competența de a adopta o decizie care să garanteze printre altele o mai bună transparență și o mai bună comparabilitate a ofertelor comerciale și a facturării serviciilor de telefonie participă la realizarea obiectivelor prevăzute la articolul 8 din Directiva-cadru, în special a celui de protecție a intereselor acestor utilizatori, menționat la articolul 8 alineatul (2) litera (a) din această directivă, precum și a obiectivelor care urmăresc să asigure un nivel ridicat de protecție a consumatorilor în relațiile lor cu furnizorii și să promoveze furnizarea unor informații clare, în special cu privire la tarifele comunicațiilor electronice destinate publicului, evocate la articolul 8 alineatul (4) literele (b) și (d) din directiva menționată.
- 61 Rezultă că competența de a reglementa periodicitatea reînnoirii ofertelor comerciale și cea de facturare a serviciilor de telefonie este, în principiu, susceptibilă să se înscrie printre cele de care trebuie să dispună ANR-urile pentru a putea îndeplini sarcinile și a atinge obiectivele atribuite de Directiva-cadru.
- 62 Este la fel de adevărat că, pentru a fi conformă cu această directivă, exercitarea competenței respective trebuie în special să fie proporțională cu obiectivele astfel urmărite, în conformitate cu articolul 8 alineatul (1) primul paragraf din directiva menționată, și să respecte principiul egalității de tratament, astfel cum impune în esență articolul 8 alineatul (5) litera (b) din aceeași directivă.
- 63 În această privință, revine instanței de trimitere, care este singura competentă să aprecieze situația de fapt din litigiul principal și să interpreteze reglementarea națională aplicabilă, sarcina de a stabili dacă și în ce măsură aceasta îndeplinește cerințele menționate. Totuși, Curtea, care este chemată să ofere un răspuns util acestei instanțe, este competentă să îi dea indicații întemeiate pe

dosarul cauzei principale, precum și pe observațiile scrise care i-au fost prezentate, de natură să permită instanței respective să se pronunțe (Hotărârea din 7 septembrie 2022, Cilevičs și alții, C-391/20, EU:C:2022:638, punctele 72 și 73, precum și jurisprudența citată, și Hotărârea din 2 februarie 2023, Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland, C-372/21, EU:C:2023:59, punctul 38).

- 64 În ceea ce privește principiul proporționalității, a cărui concretizare în Directiva-cadru o constituie articolul 8 alineatul (1) primul paragraf din această directivă, trebuie amintit că respectarea sa presupune printre altele ca măsura în cauză să fie de natură să asigure, în mod coerent și sistematic, realizarea obiectivelor urmărite și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora, fiind clar că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 martie 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punctul 46 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 2 martie 2023, PrivatBank și alții, C-78/21, EU:C:2023:137, punctul 70).
- 65 În această privință, în lumina informațiilor furnizate de instanța de trimitere, rezultă, mai întâi, că exercitarea de către AGCOM a competenței conferite de dreptul italian de a impune o periodicitate minimă atât pentru reînnoirea ofertelor comerciale, cât și pentru facturarea serviciilor de comunicații electronice este de natură să remedieze problemele constatate de aceasta cu ocazia consultării publice care a precedat decizia în cauză. Astfel, stabilirea unei periodicități uniforme permite utilizatorilor finali să compare diferitele oferte comerciale și să se informeze pe deplin în legătură cu sarcinile financiare care decurg din contractele care le sunt propuse, să evite crearea unei aparențe de preț mai scăzut care decurge dintr-un calcul efectuat pe baza unei date temporale inferioare celei stabilite în practică, precum și să controleze cheltuiala generată de serviciul primit, în special în ceea ce privește serviciile de telefonie mobilă în Italia, care sunt în majoritatea lor servicii preplătite. Reglementarea națională în discuție în litigiul principal pare, așadar, adecvată pentru a asigura realizarea obiectivului urmărit.
- 66 În continuare, instanța de trimitere precizează ea însăși în esență că măsurile care fac obiectul deciziei în cauză, adoptate în conformitate cu reglementarea aplicabilă, sunt cele mai puțin constrângătoare pentru a garanta în mod eficient protecția consumatorilor în raport cu problemele identificate de AGCOM. Astfel, măsuri alternative precum punerea la dispoziție a unor ghiduri interactive sau a unui motor de calcul care servesc la compararea ofertelor comerciale pe baza aceluiași indicator temporal ar fi ineficiente având în vedere numărul considerabil de utilizatori care, în Italia, nu dețin un smartphone sau care nu utilizează internetul. În plus, impunerea unei obligații de a publica o proiecție a prețului și pe o bază lunară ar putea dăuna protecției consumatorilor, din moment ce o astfel de obligație ar risca să genereze confuzie cu privire la conținutul efectiv al clauzelor contractuale referitoare la periodicitatea facturării.
- 67 În sfârșit, măsurile care fac obiectul deciziei în cauză nu par să aducă o atingere excesivă drepturilor și intereselor operatorilor de servicii de telefonie, din moment ce ele nu afectează, astfel cum reiese din dosarul de care dispune Curtea, printre altele libertatea acestora de a stabili prețul serviciilor lor și de a propune oferte comerciale cu o periodicitate mai mare de patru săptămâni. În consecință, aceste măsuri nu par să cauzeze inconveniente disproporționate în raport cu scopurile urmărite.

- 68 În ceea ce privește respectarea principiului egalității de tratament, a cărui concretizare în Directiva-cadru o constituie articolul 8 alineatul (5) litera (b) din această directivă, este necesar să se arate că, potrivit unei jurisprudențe constante, acest principiu 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 obiectiv (Hotărârea din 15 septembrie 2022, Brown/Comisia și Consiliul, C-675/20 P, EU:C:2022:686, punctul 66, precum și jurisprudența citată).
- 69 În această privință, instanța de trimitere precizează că diferența de tratament dintre serviciile de telefonie mobilă și serviciile de telefonie fixă în discuție în litigiul principal provine din împrejurarea că aceste două categorii de servicii nu se aflau, la data adoptării deciziei în cauză, în situații comparabile.
- 70 Din jurisprudența Curții rezultă că, pentru a stabili dacă a existat o încălcare a principiului egalității de tratament, caracterul comparabil al situațiilor trebuie apreciat în funcție de obiectul și de scopul reglementării naționale în cauză [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, C-127/07, EU:C:2008:728, punctele 25 și 26, Hotărârea din 9 martie 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punctele 56 și 57, precum și Hotărârea din 26 iunie 2018, MB (Schimbare de sex și pensie pentru limită de vârstă), C-451/16, EU:C:2018:492, punctul 42].
- 71 În speță, întrucât reglementarea națională în cauză urmărește să permită ANR-urilor să garanteze protecția consumatorilor, asigurând printre altele o bază uniformă de comparare a ofertelor comerciale și permițând un control mai bun al cheltuielilor generate de serviciul primit, diferențele care țin de caracteristicile diferitor categorii de servicii în cauză, în special cele referitoare la preponderența anumitor periodicități de reînnoire a acestor oferte și de facturare pe diferitele piețe, precum și cele referitoare la modalitățile de plată a prețului acestor servicii, menționate la punctul 34 din prezenta hotărâre, par să dovedească o lipsă de comparabilitate a situațiilor acestor categorii de servicii.
- 72 În aceste condiții, decizia în cauză pare să trateze în mod diferit situații diferite.
- 73 Rezultă că, sub rezerva unei verificări care trebuie efectuată de instanța de trimitere, exercitarea competențelor atribuite AGCOM prin reglementarea națională în discuție în litigiul principal în cadrul adoptării deciziei în cauză este proporțională cu obiectivele urmărite și respectă principiul egalității de tratament.
- 74 În aceste condiții, trebuie amintit că, în contextul unei armonizări minime, statele membre pot să mențină sau să adopte dispoziții mai stricte, cu condiția însă ca acestea, printre altele, să nu fie de natură să compromită rezultatul prevăzut de directiva în discuție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iulie 2016, Muladi, C-447/15, EU:C:2016:533, punctul 43).
- 75 În această privință, chiar presupunând că trebuie să se considere că reglementarea națională în discuție în litigiul principal prevede dispoziții mai stricte în materie de protecție a consumatorilor decât cele prevăzute de Directiva-cadru și de Directiva privind serviciul universal, trebuie arătat că, contrar celor susținute de Fastweb în observațiile sale scrise, nu se poate considera că această reglementare, întrucât restrânge posibilitatea operatorilor de telefonie de a modula periodicitatea ofertelor lor comerciale, limitează concurența dintre operatorii de servicii de telefonie în Italia, din moment ce aceștia rămân liberi să concureze astfel printre altele prin preț și prin calitatea serviciilor oferite.

- 76 În plus, în ceea ce privește articolele 20 și 21 din Directiva privind serviciul universal, trebuie să se considere că reglementarea menționată nu încalcă aceste articole. Într-adevăr, acestea se referă, după cum indică modul lor de redactare, la informațiile pe care trebuie să le conțină contractele de furnizare de servicii de conectare la o rețea publică de comunicații și/sau la servicii de comunicații electronice accesibile publicului și la dreptul abonaților de a denunța contractul în caz de modificare, precum și la obligațiile de transparență și de publicare de informații care pot fi impuse întreprinderilor ce furnizează rețele publice de comunicații electronice și/sau servicii de comunicații electronice destinate publicului. În schimb, dispozițiile menționate nu au legătură cu condițiile de executare a contractelor de furnizare de servicii de comunicații electronice, în care se încadrează problematica periodicității reînnoirii ofertelor comerciale și a periodicității facturării.
- 77 Situația este aceeași în ceea ce privește articolul 22 din această directivă, care privește informațiile privind calitatea serviciilor pe care întreprinderile care oferă rețele și/sau servicii de comunicații electronice destinate publicului pot fi obligate să le publice, precum și cerințele în materie de calitate a serviciului pe care le pot stabili ANR-urile.
- 78 Prin urmare, nu se poate considera că reglementarea națională în discuție în litigiul principal este de natură să compromită grav rezultatul prevăzut de Directiva-cadru și de Directiva privind serviciul universal.
- 79 Din considerațiile care precedă rezultă că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal pare conformă cu directivele menționate.

Cu privire la articolele 49 și 56 TFUE

- 80 Instanța de trimitere urmărește să se stabilească de asemenea dacă reglementarea națională menționată este compatibilă cu articolele 49 și 56 TFUE.
- 81 Este necesar să se amintească faptul că trebuie considerate drept restricții privind libertatea de stabilire și/sau libera prestare a serviciilor toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea libertăților garantate de articolele 49 și 56 TFUE (Hotărârea din 22 ianuarie 2015, Stanley International Betting și Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punctul 45).
- 82 Noțiunea de restricție privește măsurile adoptate de un stat membru care, chiar dacă sunt aplicabile fără distincție, afectează accesul pe piață al agenților economici din alte state membre (Hotărârea din 29 martie 2011, Comisia/Italia, C-565/08, EU:C:2011:188, punctul 46, și Hotărârea din 14 februarie 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punctul 64).
- 83 În litigiul principal, este cert că măsurile cuprinse în decizia în cauză, adoptate în conformitate cu reglementarea națională relevantă, se aplică fără a face distincție între locul de stabilire al furnizorilor de servicii de telefonie.
- 84 Fastweb susține însă că aceste măsuri constituie o restricție privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor pentru motivul că Republica Italiană ar fi singurul stat membru în care ANR ar avea competența de a stabili periodicități minime de facturare și că, în consecință, un operator stabilit în alt stat membru ar trebui printre altele să adopte un sistem de gestionare și de facturare diferit pentru a se adapta la cadrul de reglementare italian, ceea ce l-ar expune la un cost suplimentar administrativ.

- 85 În această privință, trebuie să se reamintească faptul că o reglementare a unui stat membru nu constituie o restricție în sensul Tratatului FUE 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 lor (Hotărârea din 12 septembrie 2013, Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, punctul 47 și jurisprudența citată).
- 86 Rezultă că, astfel cum a arătat avocatul general în esență la punctele 50 și 51 din concluzii, existența unei restricții în sensul Tratatului FUE nu poate fi dedusă din simplul fapt că limitările instituite prin decizia în cauză nu există în alte state membre.
- 87 În speță, nu reiese din dosarul de care dispune Curtea că pretinsul cost suplimentar administrativ invocat de Fastweb ar fi, în sine, de natură să descurajeze operatorii economici din alte state membre să își exercite libertățile garantate de articolele 49 și 56 TFUE.
- 88 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările a doua-a patra că articolele 49 și 56 TFUE, precum și articolul 8 alineatul (1) primul paragraf, alineatul (2) litera (a), alineatul (4) literele (b) și (d) și alineatul (5) litera (b) din Directiva-cadru, precum și articolele 20, 21 și 22 din Directiva privind serviciul universal coroborate cu principiile proporționalității și egalității de tratament trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale care atribuie ANR competența de a adopta o decizie care impune, pe de o parte, operatorilor de servicii de telefonie mobilă să practice o periodicitate de reînnoire a ofertelor comerciale și o periodicitate de facturare care să nu fie mai mici de patru săptămâni și, pe de altă parte, operatorilor de servicii de telefonie fixă și de servicii legate de acestea o periodicitate a reînnoirii unor astfel de oferte și o periodicitate a facturării care să fie lunare sau multilunare, cu condiția ca cele două categorii de servicii în cauză să se afle, în raport cu obiectul și cu scopul acestei reglementări naționale, în situații diferite.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 89 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Articolele 49 și 56 TFUE, precum și articolul 8 alineatul (1) primul paragraf, alineatul (2) litera (a), alineatul (4) literele (b) și (d) și alineatul (5) litera (b) 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), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, precum și articolele 20, 21 și 22 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), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, coroborate cu principiile proporționalității și egalității de tratament

trebuie interpretate în sensul că:

nu se opun unei reglementări naționale care atribuie autorității naționale de reglementare competența de a adopta o decizie care impune, pe de o parte, operatorilor de servicii de telefonie mobilă să practice o periodicitate de reînnoire a ofertelor comerciale și o periodicitate de facturare care să nu fie mai mici de patru săptămâni și, pe de altă parte, operatorilor de servicii de telefonie fixă și de servicii legate de acestea o periodicitate a reînnoirii unor astfel de oferte și o periodicitate a facturării care să fie lunare sau multilunare, cu condiția ca cele două categorii de servicii în cauză să se afle, în raport cu obiectul și cu scopul acestei reglementări naționale, în situații diferite.

Semnături