

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

8 giugno 2023 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Reti e servizi di comunicazione elettronica – Direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE – Articolo 49 TFUE – Libertà di stabilimento – Articolo 56 TFUE – Libera prestazione di servizi – Normativa nazionale che attribuisce all'autorità nazionale di regolamentazione il potere di imporre agli operatori di servizi di telefonia una cadenza minima per il rinnovo delle offerte e una cadenza minima per la fatturazione – Tutela dei consumatori – Principio di proporzionalità – Principio della parità di trattamento»

Nella causa C-468/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza del 9 luglio 2020, pervenuta in cancelleria il 29 settembre 2020, nel procedimento

Fastweb SpA,

Tim SpA,

Vodafone Italia SpA,

Wind Tre SpA

contro

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

nei confronti di:

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,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Arabadjiev (relatore), presidente di sezione, P.G. Xuereb, T. von Danwitz, A. Kumin e I. Ziemele, giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Fastweb SpA, da F. Caliento, E. Cerchi, M. Contu, M. Merola e E. Pistis, avvocati;
- per la Tim SpA, da F. Cardarelli, A. Catricalà, C. Cazzato e F. Lattanzi, avvocati;
- per la Vodafone Italia SpA, da F. Cintioli e G. Lo Pinto, avvocati;
- per la Wind Tre SpA, da A. Cassano, M. Clarich, I. Perego, G.M. Roberti e M. Serpone, avvocati;
- per l'Associazione Movimento Consumatori, da P. Fiorio e R. Viriglio, avvocati;
- per il Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) e l'Associazione degli utenti per i diritti telefonici – A.U.S. TEL ONLUS, da G. Giuliano e C. Rienzi, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Palmieri, avvocato dello Stato e da M. Cherubini, procuratore dello Stato;
- per il governo francese, da C. Mosser, E. de Moustier e N. Vincent, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da G. Braun, L. Malferrari e A. Spina, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 dicembre 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE, della direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) (GU 2002, L 108, pag. 7), dell'articolo 3 della direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU 2002, L 108, pag. 21), dell'articolo 8, paragrafi 2 e 4, della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU 2002, L 108, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 37) (in prosieguo: la «direttiva quadro»), degli articoli 20, 21 e 22 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) (GU 2002, L 108, pag. 51), come modificata dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 11) (in prosieguo: la «direttiva servizio universale»), nonché dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di controversie tra quattro operatori di telefonia fissa e mobile operanti in Italia, ossia la Fastweb SpA, la Tim SpA, la Vodafone Italia SpA e la Wind Tre SpA,

e l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Italia), (in prosieguo: l'«AGCOM»), in merito alla decisione di tale autorità di imporre una cadenza minima, da un lato, per il rinnovo delle offerte commerciali e, dall'altro, per la fatturazione dei servizi di telefonia fissa e mobile.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 Il quadro normativo comune ai servizi di comunicazione elettronica, alle reti di comunicazione elettronica nonché alle risorse e ai servizi correlati, in vigore all'epoca dei fatti del procedimento principale (in prosieguo: il «quadro normativo comune»), è costituito dalla direttiva quadro nonché dalle quattro direttive particolari che l'accompagnano, tra cui, segnatamente, la direttiva accesso, la direttiva autorizzazioni e la direttiva servizio universale. Tali direttive sono state abrogate dalla direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (GU 2018, L 321, pag. 36).

Direttiva accesso

- 4 L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva accesso così disponeva:

«Nel quadro istituito dalla [direttiva quadro], la presente direttiva armonizza le modalità secondo le quali gli Stati membri disciplinano l'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e l'interconnessione delle medesime. (...)».

Direttiva autorizzazioni

- 5 L'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva autorizzazioni prevedeva quanto segue:

«La presente direttiva si applica alle autorizzazioni per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica».

Direttiva quadro

- 6 Il considerando 16 della direttiva quadro era così formulato:

«Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero ispirarsi ad una serie armonizzata di principi e obiettivi e nell'assolvere i compiti ad esse assegnati dal presente quadro normativo dovrebbero, se necessario, coordinare la loro azione con quella delle autorità di regolamentazione di altri Stati membri».

- 7 L'articolo 1, paragrafo 1, di tale direttiva così disponeva:

«La presente direttiva istituisce un quadro normativo armonizzato per la disciplina dei servizi di comunicazione elettronica, delle reti di comunicazione elettronica, delle risorse e dei servizi correlati e per taluni aspetti delle apparecchiature terminali onde facilitare l'accesso agli utenti disabili; definisce le funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione ed istituisce le procedure atte a garantire l'applicazione armonizzata del quadro normativo nell'[Unione europea]».

- 8 L'articolo 8 della direttiva quadro prevedeva quanto segue:

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

(...)

2. Le autorità nazionali di regolamentazione promuovono la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati,

tra l'altro:

- a) assicurando che gli utenti, compresi gli utenti disabili, quelli anziani e quelli che hanno esigenze sociali particolari ne traggano il massimo beneficio in termini di scelta, prezzi e qualità;

(...)

4. Le autorità nazionali di regolamentazione promuovono gli interessi dei cittadini dell'Unione europea, tra l'altro:

(...)

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

(...)

- d) promuovendo la diffusione di informazioni chiare, in particolare imponendo la trasparenza delle tariffe e delle condizioni di uso dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico.

(...)

5. Nel perseguire le finalità programmatiche di cui ai paragrafi 2, 3 e 4 le autorità nazionali di regolamentazione applicano principi regolamentari obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati, tra l'altro:

(...)

- b) garantendo che, in circostanze analoghe, non vi siano discriminazioni nel trattamento delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica;

(...)».

Direttiva servizio universale

9 Ai sensi dell'articolo 20 della direttiva servizio universale:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché i consumatori ed altri utenti finali che ne facciano richiesta, quando si abbonano a servizi che forniscono la connessione a una rete di comunicazione pubblica e/o a servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, abbiano il diritto di stipulare contratti con una o più imprese che forniscono detta connessione e/o servizi. Il contratto indica almeno, in modo chiaro, dettagliato e facilmente comprensibile:

(...)

2. Gli Stati membri provvedono affinché gli abbonati abbiano il diritto di recedere dal contratto, senza penali, all'atto della notifica di modifiche delle condizioni contrattuali proposte dalle imprese che forniscono reti e/o servizi di comunicazione elettronica. Gli abbonati sono informati con adeguato preavviso, non inferiore a un mese, di tali eventuali modifiche e, al contempo, sono informati del diritto di recedere dal contratto, senza penali, se non accettano le nuove condizioni. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di regolamentazione possano specificare la forma di tali notifiche».

10 L'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva servizio universale prevedeva quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di regolamentazione possano imporre alle imprese che forniscono reti pubbliche di comunicazione elettronica e/o servizi accessibili al pubblico di comunicazione elettronica di pubblicare informazioni trasparenti, comparabili, adeguate e aggiornate in merito ai prezzi e alle tariffe vigenti, a eventuali commissioni per cessazione di contratto e a

informazioni sulle condizioni generali vigenti in materia di accesso e di uso dei servizi forniti agli utenti finali e ai consumatori, conformemente all'allegato II. Tali informazioni sono pubblicate in forma chiara, esaustiva e facilmente accessibile. Le autorità nazionali di regolamentazione possono precisare ulteriori prescrizioni relative alla forma in cui tali informazioni devono essere pubblicate».

11 L'articolo 22, paragrafi 1 e 3, di detta direttiva così disponeva:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di regolamentazione, dopo aver assunto il parere dei soggetti interessati, possano prescrivere alle imprese fornitrici di reti e/o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico di pubblicare, a uso degli utenti finali, informazioni comparabili, adeguate ed aggiornate sulla qualità dei servizi offerti e sulle misure adottate per assicurare un accesso equivalente per gli utenti finali disabili. (...)

(...)

3. Per impedire il degrado del servizio e la limitazione o il rallentamento del traffico di rete, gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di regolamentazione possano imporre prescrizioni in materia di qualità minima del servizio all'impresa o alle imprese che forniscono reti di comunicazione pubbliche.

(...)».

Diritto italiano

12 L'articolo 1, comma 1, della legge del 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 (supplemento ordinario alla GURI n. 270, del 18 novembre 1995; in prosieguo: la «legge n. 481/1995»), prevede quanto segue:

«Le disposizioni della presente legge hanno la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa [dell'Unione] in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo.

(...)».

13 Ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettere h) e l), di tale legge:

«Ciascuna Autorità nel perseguire le finalità di cui all'articolo 1 svolge le seguenti funzioni:

(...)

h) emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente differenziandoli per settore e tipo di prestazione; tali determinazioni producono gli effetti di cui al comma 37;

(...)

l) pubblicizza e diffonde la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi o finali».

14 L'articolo 1, comma 6, lettera b), punto 2, della legge del 31 luglio 1997, n. 249 – Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e

radiotelevisivo (supplemento ordinario alla GURI n. 177, del 31 luglio 1997; in prosieguo la «legge n. 249/1997»), così dispone:

«Le competenze dell'[AGCOM] sono così individuate:

(...)

b) la commissione per i servizi e i prodotti:

(...)

- 2) emana direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi e per l'adozione, da parte di ciascun gestore, di una carta del servizio recante l'indicazione di standard minimi per ogni comparto di attività».

15 Gli articoli 13, 70 e 71 del decreto legislativo del 1° agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (supplemento ordinario alla GURI n. 214, del 15 settembre 2003; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 259/2003») hanno recepito nell'ordinamento giuridico italiano l'articolo 8 della direttiva quadro e gli articoli 20 e 21 della direttiva servizio universale.

16 L'articolo 13 di tale decreto legislativo prevede quanto segue:

«1. Nello svolgere le funzioni di regolamentazione indicate nel Codice e secondo le procedure in esso contenute, il Ministero e l'[AGCOM], nell'ambito delle rispettive competenze, adottano tutte le misure ragionevoli e proporzionate intese a conseguire gli obiettivi generali di cui all'articolo 4 ed ai commi 4, 5 e 6 del presente articolo.

(...)

4. Il Ministero e l'[AGCOM] promuovono la concorrenza nella fornitura delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, nonché delle risorse e servizi correlati:

- a) assicurando che gli utenti, compresi gli utenti disabili, quelli anziani e quelli che hanno esigenze sociali particolari ne traggano il massimo beneficio in termini di scelta, prezzi e qualità;
- b) garantendo che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche, anche per la trasmissione di contenuti;

(...)

- d) incoraggiando un uso efficace e garantendo una gestione efficiente delle radiofrequenze e delle risorse di numerazione.

(...)

6. Il Ministero e l'[AGCOM], nell'ambito delle rispettive competenze, promuovono gli interessi dei cittadini:

- a) garantendo a tutti i cittadini un accesso al servizio universale, come definito dal Capo IV del Titolo II;
- b) garantendo un livello elevato di protezione dei consumatori nei loro rapporti con i fornitori, in particolare predisponendo procedure semplici e poco onerose di composizione delle controversie da parte di un organismo indipendente dalle parti in causa;

(...)

- d) promuovendo la diffusione di informazioni chiare, in particolare garantendo la trasparenza delle tariffe e delle condizioni di uso dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico.

e) prendendo in considerazione le esigenze degli utenti disabili, di quelli anziani e di quelli che hanno esigenze sociali particolari;

(...)

g) promuovendo la capacità degli utenti finali di accedere ad informazioni e distribuirle o eseguire applicazioni e servizi di loro scelta;

(...)).

17 L'articolo 70 di detto decreto legislativo così dispone:

«1. (...) i consumatori ed altri utenti finali che ne facciano richiesta, hanno diritto di stipulare contratti con una o più imprese che forniscono servizi di connessione ad una rete di comunicazione pubblica o servizi di comunicazione elettronica accessibile al pubblico. Il contratto indica almeno, in modo chiaro, dettagliato e facilmente comprensibile:

a) la denominazione e la sede dell'impresa;

b) i servizi forniti, ed in particolare:

(...)

3) i livelli minimi di qualità del servizio offerti, compresa la data dell'allacciamento iniziale e, ove opportuno, altri parametri di qualità del servizio, quali definiti dall'[AGCOM];

(...)

2. L'[AGCOM] vigila sull'applicazione di quanto disposto ai fini di cui al comma 1 e può estendere gli obblighi di cui al medesimo comma affinché sussistano anche nei confronti di altri utenti finali.

(...)

4. Il contraente, qualora non accetti le modifiche delle condizioni contrattuali da parte delle imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica, ha diritto di recedere dal contratto senza penali né costi di disattivazione. Le modifiche sono comunicate al contraente con adeguato preavviso, non inferiore a trenta giorni, e contengono le informazioni complete circa l'esercizio del diritto di recesso. L'[AGCOM] può specificare la forma di tali comunicazioni.

(...)).

18 Ai sensi dell'articolo 71 del decreto legislativo n. 259/2003:

«1. L'[AGCOM] assicura che le imprese che forniscono reti pubbliche di comunicazione elettronica o servizi accessibili al pubblico di comunicazione elettronica pubblicino informazioni trasparenti, comparabili, adeguate e aggiornate in merito ai prezzi e alle tariffe vigenti, a eventuali commissioni per la risoluzione del contratto e a informazioni sulle condizioni generali vigenti in materia di accesso e di uso dei servizi forniti agli utenti finali e ai consumatori, conformemente alle disposizioni dell'allegato n. 5. Tali informazioni sono pubblicate in forma chiara, esaustiva e facilmente accessibile. L'[AGCOM] può precisare ulteriori prescrizioni relative alla forma in cui tali informazioni devono essere pubblicate.

(...)

2. L'[AGCOM] promuove la fornitura di informazioni che consentano agli utenti finali e ai consumatori di valutare autonomamente il costo di modalità di uso alternative, anche mediante guide interattive. Ove tali servizi non siano disponibili sul mercato a titolo gratuito o a un prezzo ragionevole, l'[AGCOM] provvede affinché vengano resi disponibili o affida l'incarico a terzi. Questi ultimi hanno il diritto di utilizzare gratuitamente le informazioni pubblicate dalle imprese che forniscono reti o

servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico per vendere o rendere disponibili tali guide interattive o tecniche analoghe.

(...))».

Procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

- 19 Nel 2016, l'AGCOM ha avviato una procedura di consultazione pubblica nel settore dei servizi di comunicazione elettronica in Italia, alla luce della percezione della necessità di tenere conto dell'evoluzione del mercato della telefonia fissa e mobile al fine di garantire agli utenti informazioni trasparenti, comparabili, adeguate e aggiornate sui prezzi in materia di accesso a tali servizi e di utilizzo degli stessi.
- 20 Nel corso di tale consultazione, l'AGCOM ha in particolare evidenziato criticità riguardanti, da un lato, la conoscibilità in modalità gratuita del credito residuo nell'ambito della telefonia mobile e, dall'altro, la cadenza della fatturazione nell'ambito della telefonia fissa.
- 21 Da un lato, per quanto riguarda la telefonia fissa, l'AGCOM ha constatato che alcuni operatori avevano modificato le condizioni delle loro offerte commerciali riducendo il periodo di rinnovo di queste ultime a quattro settimane, invece di un mese, il che aveva comportato un aumento dei prezzi e aveva reso difficile la comparazione delle offerte dei diversi operatori da parte degli utenti, dal momento che erano in concorrenza offerte aventi scadenze di rinnovo diverse, il che pregiudicava i requisiti di trasparenza e comparabilità delle condizioni economiche delle offerte e, quindi, il diritto, per l'utente, alla libera scelta del contratto da sottoscrivere. Per ovviare a tali criticità, l'AGCOM ha previsto di fissare la cadenza di fatturazione nell'ambito telefonia fissa e delle altre offerte connesse, alla quale è legata la cadenza di rinnovo, su base mensile.
- 22 Dall'altro lato, per quanto riguarda la telefonia mobile, l'AGCOM ha constatato che gran parte degli operatori aveva già adottato o intendeva adottare una cadenza di rinnovo delle proprie offerte pari a quattro settimane e che, di conseguenza, la comparabilità di tali offerte poteva essere garantita fissando la cadenza del rinnovo delle stesse su base mensile o sulla base di quattro settimane o, ancora, autorizzando modifiche delle scadenze di fatturazione alla sola condizione che il costo per l'utente rimanesse invariato.
- 23 A seguito della procedura di consultazione pubblica avviata dall'AGCOM, quest'ultima ha adottato la delibera n. 121/17/CONS (in prosieguo: la «delibera in questione»), che prevede, tra l'altro, che la cadenza di rinnovo delle offerte di telefonia fissa e quella di fatturazione di tali servizi sia fissata su base mensile o suoi multipli, e che la cadenza per la telefonia mobile non possa essere inferiore a quattro settimane. Secondo tale delibera, in caso di offerte legate alla telefonia fissa, prevale la cadenza relativa a quest'ultima. Detta delibera prevede altresì che gli operatori di telefonia mobile che adottano scadenze di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base diversa da quella mensile, informino prontamente l'utente, tramite l'invio di un SMS, dell'avvenuto rinnovo dell'offerta.
- 24 Con quattro ricorsi distinti, Fastweb, Tim, Vodafone Italia e Wind Tre hanno impugnato la delibera in questione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia).
- 25 Poiché tale giudice ha respinto i ricorsi delle ricorrenti nel procedimento principale, queste ultime hanno interposto appello dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio, affermando, in sostanza, in primo luogo, che la delibera in questione è priva di base giuridica, dal momento che né l'ordinamento giuridico italiano né quello dell'Unione attribuirebbero all'AGCOM il potere di disciplinare la cadenza di rinnovo delle offerte di servizi telefonici e quella di fatturazione di tali servizi. In secondo luogo, esse sostengono che tale delibera viola il principio di proporzionalità, in quanto misure meno lesive della libertà degli operatori di servizi di telefonia avrebbero consentito di raggiungere gli obiettivi sottesi all'adozione di detta decisione. In terzo luogo, secondo tali ricorrenti, le misure contenute nella delibera in questione violano il principio della parità di trattamento, in quanto nessuna ragione giustifica il diverso trattamento giuridico applicato agli operatori di telefonia mobile e agli operatori di telefonia fissa.

- 26 Il giudice del rinvio osserva, in primo luogo, che gli articoli 13, 70 e 71 del decreto legislativo n. 259/2003, in combinato disposto con l'articolo 2, comma 12, lettere h) e l), della legge n. 481/1995 nonché con l'articolo 1, comma 6, lettera b), punto 2, della legge n. 249/1997, sono idonei a fondare il potere dell'AGCOM di determinare la cadenza di fatturazione dei servizi di telefonia fissa e mobile nonché quella di rinnovo delle offerte commerciali di tali servizi al fine di garantire la tutela dei consumatori, e ciò quand'anche tali disposizioni non prevedessero espressamente un siffatto potere.
- 27 Tale potere sarebbe conforme al quadro normativo comune, il quale definirebbe gli obiettivi da perseguire nel settore dei servizi di comunicazione elettronica, delle reti di comunicazione elettronica nonché delle risorse e dei servizi correlati e lascerebbe alle autorità nazionali di regolamentazione (in prosieguo: le «ANR») il compito di determinare le misure di regolamentazione che esse ritengono concretamente più idonee per conseguire tali obiettivi.
- 28 Infatti, detto potere sarebbe conforme agli obiettivi perseguiti dalla direttiva quadro, che mira a garantire la promozione della concorrenza nella fornitura di reti di comunicazione elettronica, in particolare assicurando, come enunciato all'articolo 8, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva, che le persone più vulnerabili traggano il massimo beneficio in termini di scelta, di prezzo e di qualità. Inoltre, un siffatto potere consentirebbe di promuovere gli interessi dei cittadini dell'Unione, garantendo un livello elevato di protezione dei consumatori e promuovendo la diffusione di informazioni chiare, in particolare mediante l'obbligo di trasparenza delle tariffe e delle condizioni di utilizzo dei servizi di comunicazione elettronica, conformemente alle disposizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 4, lettere b) e d), di detta direttiva. Peraltro, dal tenore letterale di tali disposizioni risulterebbe che esse non contengono un elenco esaustivo dei mezzi che consentono di raggiungere l'obiettivo di promuovere gli interessi dei cittadini dell'Unione. I poteri delle ANR non sarebbero quindi limitati all'attuazione delle misure espressamente previste da dette disposizioni.
- 29 Il potere dell'AGCOM, consistente nel determinare la cadenza di fatturazione dei servizi di telefonia fissa e mobile e quella di rinnovo delle offerte commerciali di tali servizi, sarebbe altresì coerente con i requisiti che gravano sugli Stati membri – rispettivamente previsti all'articolo 20, paragrafo 1, lettera b), e all'articolo 21 della direttiva servizio universale – volti, da un lato, a garantire che gli indicatori della qualità del servizio siano menzionati nel contratto tra il consumatore e l'impresa che fornisce una connessione elettronica o servizi di tale natura e, dall'altro, a imporre agli operatori di reti di comunicazione elettronica o di servizi elettronici di pubblicare in forma chiara, esaustiva e facilmente accessibile informazioni trasparenti, comparabili, adeguate e aggiornate in merito, in particolare, ai prezzi e alle tariffe vigenti.
- 30 Tale potere non apparirebbe neppure incompatibile con gli articoli 49 e 56 TFUE, dal momento che le misure che possono essere adottate dall'AGCOM nell'esercizio di detto potere non imporrebbero agli operatori di servizi di telefonia fissa e mobile l'obbligo di ottenere, prima dell'esercizio della loro attività, un'autorizzazione, e salvaguarderebbero la libertà, per tali operatori, di esercitare la loro attività definendo gli elementi economici della prestazione contrattuale.
- 31 Il giudice del rinvio rileva, in secondo luogo, che la delibera in questione rispetta il principio di proporzionalità. Infatti, le misure previste da tale delibera consentirebbero agli utenti di comparare le diverse offerte commerciali, dal momento che tali misure eliminerebbero il rischio che tali offerte appaiano contenere prezzi meno elevati, i quali deriverebbero da un calcolo effettuato sulla base di un periodo inferiore a quello consolidato nella prassi. Detta delibera consentirebbe altresì agli utenti dei servizi di telefonia fissa e mobile di controllare le spese generate dal servizio ricevuto.
- 32 Secondo il giudice del rinvio, misure alternative, quali la messa a disposizione degli utenti di servizi di telefonia di guide interattive o di un motore di calcolo volto a comparare le offerte commerciali sulla base del medesimo parametro temporale, sarebbero inefficaci tenuto conto del numero considerevole di utenti che, in Italia, non possiedono smartphone o che non utilizzano Internet. Inoltre, una misura consistente nell'imporre un obbligo di pubblicare una proiezione del prezzo anche su base mensile potrebbe nuocere alla protezione dei consumatori, in quanto un siffatto obbligo rischierebbe di ingenerare confusione sul contenuto effettivo delle clausole contrattuali relative alla cadenza.

- 33 Le misure previste dalla delibera in questione non pregiudicherebbero eccessivamente i diritti e gli interessi degli operatori di servizi di telefonia fissa e mobile, in quanto non inciderebbero sulla loro libertà di determinare il prezzo dei loro servizi e di proporre offerte commerciali con una cadenza superiore a quattro settimane.
- 34 In terzo luogo, il giudice del rinvio ritiene che la delibera in questione rispetti il principio della parità di trattamento, dal momento che le scadenze di fatturazione diverse imposte per i servizi di telefonia fissa e per quelli di telefonia mobile deriverebbero dalla circostanza che questi due settori di attività non sono oggettivamente comparabili, a causa delle differenze nelle pratiche commerciali dei fornitori di tali servizi e nelle modalità di pagamento del prezzo di questi ultimi, che esistevano alla data di adozione della delibera in questione. Secondo tale giudice, a differenza dei servizi di telefonia mobile, i quali erano caratterizzati prevalentemente da una cadenza di rinnovo dell'offerta commerciale e di fatturazione di quattro settimane nonché dall'acquisto di servizi prepagati, i servizi di telefonia fissa erano contrassegnati dalla preponderanza di una cadenza mensile ed erano pagati prevalentemente dopo la loro fornitura, mediante prelievo sul conto corrente dell'utente.
- 35 Pertanto, la cadenza di quattro settimane per il rinnovo dell'offerta commerciale e per la fatturazione consentirebbe agli utenti di tali servizi di telefonia mobile di comparare le loro offerte. Inoltre, la comunicazione agli utenti di detti servizi delle informazioni relative al loro credito residuo nonché alla cadenza di rinnovo dell'offerta commerciale e a quella di fatturazione sarebbe sufficiente per consentire a detti utenti di controllare le spese generate dal servizio ricevuto. Per contro, poiché il pagamento dei servizi di telefonia fissa dopo la loro fornitura rende più difficile il controllo delle spese generate da tali servizi, esso potrebbe essere garantito imponendo una scadenza contrattuale a giorno fisso, su base mensile o suoi multipli.
- 36 È alla luce di tali circostanze che il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se la corretta interpretazione dell'articolo 267 TFUE imponga al giudice nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, di operare il rinvio pregiudiziale su una questione di interpretazione del diritto [dell'Unione] rilevante nell'ambito della controversia principale, anche qualora possa escludersi un dubbio interpretativo sul significato da attribuire alla pertinente disposizione europea – tenuto conto della terminologia e del significato propri del diritto [dell'Unione] attribuibili alle parole componenti la relativa disposizione, del contesto normativo europeo in cui la stessa è inserita e degli obiettivi di tutela sottesi alla sua previsione, considerando lo stadio di evoluzione del diritto [dell'Unione] al momento in cui va data applicazione alla disposizione rilevante nell'ambito del giudizio nazionale –, ma non sia possibile provare in maniera circostanziata, sotto un profilo soggettivo, avuto riguardo alla condotta di altri organi giurisdizionali, che l'interpretazione fornita dal giudice precedente sia la stessa di quella suscettibile di essere data dai giudici degli altri Stati membri e dalla Corte di Giustizia ove investiti di identica questione;
- 2) se la corretta interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE, nonché del quadro normativo armonizzato espresso dall[a direttiva accesso, dalla direttiva autorizzazioni, dalla direttiva quadro e dalla direttiva servizio universale], e, in particolare, dall'articolo 8, paragrafo 2 e paragrafo 4, [della direttiva quadro], dall'articolo 3 [della direttiva autorizzazioni] e dagli articoli 20, 21 e 22 [della direttiva servizio universale], osti ad una norma nazionale, quale quella desumibile dal combinato disposto degli articoli 13, 70 e 71 del decreto legislativo n. 259/2003, dell'articolo 2, comma 12, lettere h) e l) della legge n. 481/1995 e dell'articolo 1, comma 6[, lettera b)], punto 2, della legge n. 249/1997, che attribuisce all'Autorità nazionale di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche il potere di imporre: i) per la telefonia mobile, una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione non inferiore a quattro settimane con la contestuale previsione dell'obbligo per i relativi operatori economici che adottino una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base diversa da quella mensile, di informare prontamente l'utente, tramite l'invio di un SMS, dell'avvenuto rinnovo dell'offerta; ii) per la telefonia fissa, una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base mensile o suoi multipli; iii) in caso di offerte convergenti con la telefonia fissa, l'applicazione della cadenza relativa a quest'ultima;

3) se la corretta interpretazione ed applicazione del principio di proporzionalità, in combinazione con gli articoli 49 e 56 TFUE e il quadro normativo armonizzato espresso dall[la direttiva accesso, dalla direttiva autorizzazioni, dalla direttiva quadro e dalla direttiva servizio universale], e, in particolare, dall'articolo 8, paragrafo 2 e paragrafo 4, [della direttiva quadro], dall'articolo 3 [della direttiva autorizzazioni] e dagli articoli 20, 21 e 22 [della direttiva servizio universale], osti all'adozione di misure regolatorie assunte dall'Autorità nazionale di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche volte a imporre: i) per la telefonia mobile, una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione non inferiore a quattro settimane con la contestuale previsione dell'obbligo per i relativi operatori economici che adottino una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base diversa da quella mensile, di informare prontamente l'utente, tramite l'invio di un SMS, dell'avvenuto rinnovo dell'offerta; ii) per la telefonia fissa, una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base mensile o suoi multipli; iii) in caso di offerte convergenti con la telefonia fissa, l'applicazione della cadenza relativa a quest'ultima;

4) se la corretta interpretazione ed applicazione dei principi di non discriminazione e di parità di trattamento, in combinazione con gli articoli 49 e 56 TFUE e il quadro normativo armonizzato espresso dall[la direttiva accesso, dalla direttiva autorizzazioni, dalla direttiva quadro e dalla direttiva servizio universale] e, in particolare, dall'articolo 8, paragrafo 2 e paragrafo 4, [della direttiva quadro], dall'articolo 3 [della direttiva autorizzazioni] e dagli articoli 20, 21 e 22 [della direttiva servizio universale], osti all'adozione di misure regolatorie assunte dall'Autorità nazionale di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche volte a imporre: i) per la telefonia mobile, una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione non inferiore a quattro settimane con la contestuale previsione dell'obbligo per i relativi operatori economici che adottino una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base diversa da quella mensile, di informare prontamente l'utente, tramite l'invio di un SMS, dell'avvenuto rinnovo dell'offerta; ii) per la telefonia fissa, una cadenza di rinnovo delle offerte e della fatturazione su base mensile o suoi multipli; iii) in caso di offerte convergenti con la telefonia fissa, l'applicazione della cadenza relativa a quest'ultima».

37 Con una comunicazione del 25 ottobre 2021, la Corte ha trasmesso al giudice del rinvio una copia della sentenza del 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799), invitando tale giudice a indicare se, alla luce di tale sentenza, intendesse mantenere il rinvio pregiudiziale. Con ordinanza del 23 novembre 2021, detto giudice ha deciso, da un lato, di ritirare la prima questione pregiudiziale e, dall'altro, di mantenere le altre questioni.

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

38 Il governo italiano sostiene che le questioni pregiudiziali sono irricevibili.

39 Infatti, tali questioni sarebbero puramente ipotetiche e astratte e costituirebbero una domanda di parere, formulata indipendentemente dalle specificità della controversia principale.

40 Inoltre, la domanda di pronuncia pregiudiziale non sarebbe diretta a dissipare un dubbio del giudice del rinvio quanto alla corretta interpretazione delle norme dell'Unione applicabili a tale controversia, bensì a confermare il convincimento di tale giudice quanto al modo in cui occorre interpretare tali norme.

41 Al riguardo si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolarità del caso, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria decisione sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire [sentenza del 7 febbraio 2023, Confédération paysanne e a. (Mutagenesi casuale in vitro), C-688/21, EU:C:2023:75, punto 32 e giurisprudenza ivi citata].

- 42 Il diniego della Corte di statuire su una questione pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile solo quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte [sentenza del 7 febbraio 2023, *Confédération paysanne e a. (Mutagenesi casuale in vitro)*, C-688/21, EU:C:2023:75, punto 33 e giurisprudenza ivi citata].
- 43 Dall'ordinanza di rinvio risulta, in sostanza, che le questioni dalla seconda alla quarta traggono origine, in particolare, dall'argomento delle ricorrenti nel procedimento principale secondo cui la delibera in questione, adottata conformemente alla normativa nazionale applicabile e la cui legittimità è contestata nell'ambito del procedimento principale, viola il diritto dell'Unione, in quanto nessuna norma dell'Unione consentirebbe di attribuire all'AGCOM il potere di definire la cadenza di rinnovo contrattuale dei servizi di telefonia mobile e fissa nonché la cadenza di fatturazione di tali servizi, e che tale delibera viola i principi di proporzionalità e di parità di trattamento.
- 44 Pertanto, non si può ritenere che tali questioni non abbiano alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto del procedimento principale né che siano ipotetiche.
- 45 Quanto al fatto che il giudice del rinvio abbia dichiarato, nella sua decisione del 9 luglio 2020, di non avere dubbi sulla corretta interpretazione delle norme dell'Unione che riteneva rilevanti per la risoluzione della controversia nel procedimento principale, è sufficiente rilevare che, anche supponendo che la corretta interpretazione di tali norme fosse così evidente da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio, una simile circostanza non sarebbe atta a dimostrare l'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, ma potrebbe tutt'al più esonerare il giudice del rinvio dall'obbligo di rinvio ai sensi ad esso incombente in forza dell'articolo 267, terzo comma, TFUE [v., in tal senso, sentenza del 7 febbraio 2023, *Confédération paysanne e a. (Mutagenesi casuale in vitro)*, C-688/21, EU:C:2023:75, punto 35].
- 46 Alla luce di quanto precede, la domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere dichiarata ricevibile.

Sulle questioni pregiudiziali

- 47 Innanzitutto, occorre rilevare che la direttiva accesso e la direttiva autorizzazioni armonizzano, conformemente al loro rispettivo articolo 1, da un lato, le modalità secondo le quali gli Stati membri disciplinano l'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e l'interconnessione delle medesime e, dall'altro, le norme e le condizioni di autorizzazione delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. Esse non sono, pertanto, rilevanti ai fini della soluzione del procedimento principale, in quanto i poteri dell'AGCOM di cui trattasi nella presente controversia non rientrano, evidentemente, nel loro ambito di applicazione *ratione materiae*.
- 48 In tali circostanze, si deve ritenere che, con le sue questioni dalla seconda alla quarta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se gli articoli 49 e 56 TFUE nonché le disposizioni della direttiva quadro e della direttiva servizio universale, in particolare l'articolo 8, paragrafi 2 e 4, della direttiva quadro nonché gli articoli da 20 a 22 della direttiva servizio universale, in combinato disposto con i principi di proporzionalità e di parità di trattamento, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che attribuisce all'ANR il potere di adottare una decisione che, da un lato, impone agli operatori di servizi di telefonia mobile di praticare una cadenza di rinnovo delle offerte commerciali e una cadenza di fatturazione che non siano inferiori a quattro settimane e, dall'altro, impone agli operatori di servizi di telefonia fissa e di servizi ad essi collegati una cadenza di rinnovo di tali offerte e una cadenza di fatturazione su base mensile o suoi multipli.
- 49 In via preliminare, va ricordato che, secondo costante giurisprudenza, ogni misura nazionale relativa a un settore che sia stato oggetto di armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione deve essere valutata alla luce delle disposizioni di tale misura di armonizzazione e non di quelle del diritto primario (sentenza del 17 settembre 2020, *Hidroelectrica*, C-648/18, EU:C:2020:723, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

50 Per contro, quando l'armonizzazione effettuata non ha carattere esaustivo, le misure nazionali che attuano le disposizioni delle misure di armonizzazione devono essere valutate alla luce non solo di tali misure, ma altresì delle pertinenti disposizioni del diritto primario (v., in tal senso, sentenze del 12 novembre 2015, *Visnapuu*, C-198/14, EU:C:2015:751, punto 48; dell'8 marzo 2017, *Euro Park Service*, C-14/16, EU:C:2017:177, punto 26, nonché del 7 settembre 2017, *Eqiom e Enka*, C-6/16, EU:C:2017:641, punto 18).

51 A tale riguardo, da una giurisprudenza consolidata risulta che né la direttiva quadro né la direttiva servizio universale prevedono una completa armonizzazione degli aspetti relativi alla protezione dei consumatori (v., in tal senso, sentenza del 14 aprile 2016, *Polkomtel*, C-397/14, EU:C:2016:256, punto 32 e giurisprudenza ivi citata). Ne consegue che la normativa nazionale oggetto del procedimento principale deve essere esaminata alla luce tanto di tali direttive quanto degli articoli 49 e 56 TFUE, riguardo agli aspetti non disciplinati da queste ultime (sentenza dell'11 dicembre 2019, *TV Play Baltic*, C-87/19, EU:C:2019:1063, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

Sulla direttiva quadro e sulla direttiva servizio universale

52 Occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto del tenore letterale della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenza del 17 novembre 2022, *TOYA*, C-243/21, EU:C:2022:889, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

53 Per quanto riguarda l'articolo 8 della direttiva quadro, va ricordato che, ai sensi del suo paragrafo 1, primo comma, gli Stati membri devono assicurarsi che le ANR adottino tutte le ragionevoli misure intese a conseguire gli obiettivi definiti, in particolare, ai paragrafi 2 e 4 di detto articolo, misure che devono essere proporzionate a tali obiettivi.

54 In particolare, da un lato, l'articolo 8, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva prevede che le ANR promuovano la concorrenza nella fornitura delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica nonché delle risorse e servizi correlati, assicurando che gli utenti finali ne traggano il massimo beneficio, segnatamente in termini di scelta e di prezzo (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, *Polkomtel*, C-277/16, EU:C:2017:989, punto 35).

55 Dall'altro lato, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 4, lettere b) e d), di detta direttiva, le ANR promuovono gli interessi dei cittadini dell'Unione europea, tra l'altro, garantendo un livello elevato di protezione dei consumatori nei loro rapporti con i fornitori e promuovendo la diffusione di informazioni chiare, in particolare imponendo la trasparenza delle tariffe e delle condizioni di uso dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico.

56 Sebbene da tali disposizioni non risulti, quindi, che le ANR debbano disporre del potere di disciplinare la cadenza di rinnovo delle offerte commerciali e quella di fatturazione praticate dagli operatori di servizi telefonici, dall'uso dei termini «tra l'altro» o «in particolare» all'articolo 8, paragrafi 2 e 4, della direttiva quadro risulta tuttavia che le misure che possono essere adottate dalle ANR per lo svolgimento delle funzioni attribuite da tali disposizioni e per il perseguimento degli obiettivi da esse previsti non sono menzionate in modo esaustivo.

57 Per quanto riguarda gli obiettivi del quadro normativo comune, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva quadro, in combinato disposto con il considerando 16 della stessa, l'obiettivo di tale direttiva è quello di istituire un quadro armonizzato per la disciplina dei servizi di comunicazione elettronica, delle reti di comunicazione elettronica, nonché delle risorse e servizi correlati. Tale direttiva definisce le funzioni delle ANR ed istituisce le procedure atte a garantire l'applicazione armonizzata del quadro normativo nell'Unione. La direttiva quadro attribuisce pertanto alle ANR compiti specifici di regolamentazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche (sentenza dell'11 marzo 2010, *Telekomunikacja Polska*, C-522/08, EU:C:2010:135, punto 21).

58 Ne consegue che la suddetta direttiva, che, come ricordato al punto 51 della presente sentenza, non realizza un'armonizzazione completa, non intende stabilire un elenco specifico ed esaustivo dei poteri che gli Stati membri possono attribuire alle ANR al fine di garantire lo svolgimento di tali funzioni e il conseguimento di tali obiettivi.

- 59 È in questo contesto che la Corte ha dichiarato che, nell'esercizio delle loro funzioni di regolamentazione, le ANR dispongono di un ampio potere che consente loro di valutare caso per caso la necessità di regolamentare un mercato in funzione della singola situazione (sentenze del 15 settembre 2016, *Koninklijke KPN e a.*, C-28/15, EU:C:2016:692, punto 36, e del 19 ottobre 2016, *Ormaetxea Garai e Lorenzo Almendros*, C-424/15, EU:C:2016:780, punto 48).
- 60 In tali circostanze, una normativa nazionale che, al pari della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, attribuisce all'ANR, al fine di tutelare gli utenti finali, il potere di adottare una decisione che garantisca, in particolare, una migliore trasparenza e una migliore comparabilità delle offerte commerciali e della fatturazione dei servizi di telefonia contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 8 della direttiva quadro, segnatamente quello di protezione degli interessi di tali utenti, menzionato all'articolo 8, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva, nonché degli obiettivi volti a garantire un livello elevato di protezione dei consumatori nei loro rapporti con i fornitori e a promuovere la diffusione di informazioni chiare, in particolare, sulle tariffe per le comunicazioni elettroniche accessibili al pubblico, menzionati all'articolo 8, paragrafo 4, lettere b) e d), di detta direttiva.
- 61 Ne consegue che il potere di disciplinare la cadenza di rinnovo delle offerte commerciali e quella di fatturazione dei servizi di telefonia può rientrare, in linea di principio, tra quelli di cui devono disporre le ANR al fine di poter svolgere le funzioni e conseguire gli obiettivi assegnati dalla direttiva quadro.
- 62 Ciò non toglie che, per essere conforme a tale direttiva, l'esercizio di tale potere deve, segnatamente, essere proporzionato agli obiettivi così perseguiti, conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, primo comma, di detta direttiva, e rispettare il principio della parità di trattamento, come richiesto, in sostanza, dall'articolo 8, paragrafo 5, lettera b), della medesima direttiva.
- 63 A tale riguardo, spetta al giudice del rinvio, che è il solo competente a valutare i fatti del procedimento principale e a interpretare la normativa nazionale, stabilire se ed entro quali limiti la delibera in questione soddisfi tali requisiti. Tuttavia, la Corte, chiamata a fornire a tale giudice una risposta utile, che gli permetta di statuire, è competente a fornirgli indicazioni tratte dagli atti del procedimento principale come pure dalle osservazioni scritte di cui dispone (sentenze del 7 settembre 2022, *Cilevičs e a.*, C-391/20, EU:C:2022:638, punti 72 e 73, nonché giurisprudenza ivi citata, e del 2 febbraio 2023, *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland*, C-372/21, EU:C:2023:59, punto 38).
- 64 Per quanto concerne il principio di proporzionalità, di cui l'articolo 8, paragrafo 1, primo comma, della direttiva quadro costituisce la concretizzazione, va ricordato che il rispetto di tale principio implica, in particolare, che la misura in questione sia idonea ad assicurare, in modo coerente e sistematico il conseguimento degli obiettivi perseguiti e che non vada oltre quanto necessario per il raggiungimento di tali obiettivi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti (v., in tal senso, sentenze del 20 marzo 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 46, e giurisprudenza ivi citata, nonché del 2 marzo 2023, *PrivatBank e a.*, C-78/21, EU:C:2023:137, punto 70).
- 65 A questo proposito, alla luce delle informazioni fornite dal giudice del rinvio, risulta, anzitutto, che l'esercizio da parte dell'AGCOM del potere, attribuito dal diritto italiano, di imporre una cadenza minima tanto per il rinnovo delle offerte commerciali quanto per la fatturazione dei servizi di comunicazione elettronica è idoneo a rimediare alle criticità rilevate da quest'ultima in occasione della consultazione pubblica che ha preceduto la delibera in questione. Infatti, la fissazione di una cadenza uniforme consente agli utenti finali di comparare le diverse offerte commerciali e di avere piena conoscenza degli oneri finanziari derivanti dai contratti loro proposti, di evitare di creare la parvenza di prezzi meno elevati derivante da un calcolo effettuato sulla base di un dato temporale inferiore a quello consolidato nella prassi, nonché di controllare la spesa generata dal servizio ricevuto, in particolare per quanto riguarda i servizi di telefonia mobile in Italia, i quali sono per la maggior parte servizi prepagati. La normativa nazionale di cui al procedimento principale appare quindi idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito.

- 66 Inoltre, lo stesso giudice del rinvio precisa, in sostanza, che le misure oggetto della delibera in questione, adottate conformemente alla normativa applicabile, sono le meno restrittive per garantire in modo efficace la protezione dei consumatori rispetto alle criticità individuate dall'AGCOM. Infatti, misure alternative quali la predisposizione di guide interattive o di un motore di calcolo volto a comparare le offerte commerciali sulla base del medesimo parametro temporale potrebbero apparire inefficaci tenuto conto del considerevole numero di utenti in Italia che non possiedono smartphone o che non utilizzano Internet. Inoltre, l'imposizione di un obbligo di pubblicare la proiezione del prezzo anche su base mensile potrebbe nuocere alla protezione dei consumatori, in quanto un siffatto obbligo rischierebbe di ingenerare confusione sul contenuto effettivo delle clausole contrattuali relative alla cadenza di fatturazione.
- 67 Infine, le misure oggetto della delibera in questione non sembrano arrecare un pregiudizio eccessivo ai diritti e agli interessi degli operatori di servizi di telefonia, in quanto non pregiudicano, come risulta dal fascicolo di cui dispone la Corte, in particolare, la loro libertà di fissare il prezzo dei loro servizi e di proporre offerte commerciali con una cadenza superiore a quattro settimane. Di conseguenza, tali misure non sembrano causare inconvenienti sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti.
- 68 Per quanto concerne il rispetto del principio della parità di trattamento, di cui l'articolo 8, paragrafo 5, lettera b), della direttiva quadro costituisce la concretizzazione, va osservato che, secondo una giurisprudenza costante, tale principio impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (sentenza del 15 settembre 2022 *Brown/Commissione e Consiglio*, C-675/20 P, EU:C:2022:686, punto 66 e giurisprudenza ivi citata).
- 69 A tale riguardo, il giudice del rinvio precisa che la differenza di trattamento tra i servizi di telefonia mobile e i servizi di telefonia fissa di cui trattasi nel procedimento principale deriva dalla circostanza che queste due categorie di servizi non si trovavano, alla data di adozione della delibera in questione, in situazioni comparabili.
- 70 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che la comparabilità delle situazioni ai fini dell'accertamento di una violazione del principio di parità di trattamento deve essere valutata alla luce dell'oggetto e dello scopo della normativa nazionale di cui trattasi [v., in tal senso, sentenze del 16 dicembre 2008, *Arcelor Atlantique e Lorraine e a.*, C-127/07, EU:C:2008:728, punti 25 e 26; del 9 marzo 2017, *Milkova*, C-406/15, EU:C:2017:198, punti 56 e 57, nonché del 26 giugno 2018, *MB (Cambiamento di sesso e pensione di fine lavoro)*, C-451/16, EU:C:2018:492, punto 42].
- 71 Nel caso di specie, dato che la normativa nazionale in questione è volta a consentire all'ANR di garantire la protezione dei consumatori, in particolare assicurando una base uniforme per la comparazione delle offerte commerciali e consentendo un migliore controllo delle spese generate dal servizio ricevuto, le differenze dovute alle caratteristiche delle diverse categorie di servizi in questione – in particolare quelle relative alla preponderanza di determinate scadenze di rinnovo di tali offerte e di fatturazione sui vari mercati, nonché quelle relative alle modalità di pagamento del prezzo di tali servizi, menzionate al punto 34 della presente sentenza – sembrano dimostrare una mancanza di comparabilità delle situazioni di tali categorie di servizi.
- 72 In tali circostanze, la delibera in questione sembra trattare in modo diverso situazioni diverse.
- 73 Ne consegue che, fatta salva la verifica che spetta al giudice del rinvio effettuare, l'esercizio dei poteri attribuiti all'AGCOM dalla normativa nazionale di cui al procedimento principale nell'ambito dell'adozione della delibera in questione è proporzionato agli obiettivi perseguiti e rispetta il principio della parità di trattamento.
- 74 Ciò premesso, occorre ricordare che, nell'ambito di un'armonizzazione minima, gli Stati membri possono mantenere o adottare disposizioni più restrittive in materia, purché tuttavia queste ultime, in particolare, non siano tali da compromettere seriamente il risultato prescritto dalle direttive di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 7 luglio 2016, *Muladi*, C-447/15, EU:C:2016:533, punto 43).
- 75 A tale riguardo, anche supponendo che si debba ritenere che la normativa nazionale di cui al procedimento principale preveda disposizioni più restrittive in materia di protezione dei consumatori

rispetto a quelle stabilite dalla direttiva quadro e dalla direttiva servizio universale, occorre rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Fastweb nelle sue osservazioni scritte, non si può ritenere che tale normativa, limitando la facoltà di modulare la cadenza delle loro offerte commerciali, di cui dispongono per gli operatori di telefonia, limiti la concorrenza tra gli operatori di servizi telefonici in Italia, dal momento che essi restano liberi di esercitare una siffatta concorrenza, in particolare, attraverso il prezzo e la qualità dei servizi offerti.

- 76 Inoltre, per quanto concerne gli articoli 20 e 21 della direttiva servizio universale, si deve ritenere che detta normativa non violi tali articoli. Infatti, questi ultimi riguardano, come indica la loro rispettiva formulazione, le informazioni che devono figurare nei contratti di fornitura di servizi di connessione a una rete di comunicazione pubblica e/o a servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico e il diritto degli abbonati di recedere dal loro contratto in caso di modifica, nonché gli obblighi di trasparenza e di pubblicazione di informazioni che possono essere imposti alle imprese che forniscono reti pubbliche di comunicazione elettronica e/o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico. Per contro, dette disposizioni non riguardano le condizioni di esecuzione dei contratti di fornitura di servizi di comunicazione elettronica, tra le quali rientra la problematica della cadenza di rinnovo delle offerte commerciali e di quella di fatturazione.
- 77 Lo stesso vale per l'articolo 22 di tale direttiva, che verte sulle informazioni sulla qualità dei servizi che le imprese che offrono reti e/o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico possono essere tenute a pubblicare, nonché sui requisiti di qualità del servizio che le ANR possono fissare.
- 78 Pertanto, non si può ritenere che la normativa nazionale di cui al procedimento principale sia tale da compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva quadro e dalla direttiva servizio universale.
- 79 Dalle considerazioni che precedono risulta che una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale appare conforme alle suddette direttive.

Sugli articoli 49 e 56 TFUE

- 80 Il giudice del rinvio chiede altresì se detta normativa nazionale sia compatibile con gli articoli 49 e 56 TFUE.
- 81 Occorre ricordare che devono considerarsi restrizioni alla libertà di stabilimento e/o alla libera prestazione di servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o scoraggino l'esercizio delle libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE (sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punto 45).
- 82 La nozione di restrizione comprende le misure adottate da uno Stato membro che, per quanto indistintamente applicabili, pregiudichino l'accesso al mercato per gli operatori economici di altri Stati membri (sentenze del 29 marzo 2011, Commissione/Italia, C-565/08, EU:C:2011:188, punto 46, e del 14 febbraio 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punto 64).
- 83 Nel procedimento principale, è pacifico che le misure comprese nella delibera in questione, adottate conformemente alla normativa nazionale pertinente, si applicano senza distinzione del luogo di stabilimento dei fornitori di servizi di telefonia.
- 84 Tuttavia, la Fastweb sostiene che tali misure costituiscono una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi in quanto la Repubblica italiana sarebbe l'unico Stato membro in cui l'ANR sarebbe dotata del potere di fissare scadenze minime di fatturazione e che, di conseguenza, un operatore stabilito in un altro Stato membro dovrebbe, tra l'altro, adottare un diverso sistema di gestione e fatturazione per adeguarsi al quadro normativo italiano, il che lo esporrebbe a maggiori costi amministrativi.
- 85 A tale riguardo, giova ricordare che la normativa di uno Stato membro non costituisce una restrizione ai sensi del Trattato FUE per il solo fatto che altri Stati membri applichino regole meno severe o economicamente più vantaggiose ai prestatori di servizi simili stabiliti sul loro territorio (sentenza del 12 settembre 2013, Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

- 86 Ne consegue che, come rilevato dall'avvocato generale, in sostanza, ai paragrafi 50 e 51 delle sue conclusioni, l'esistenza di una restrizione ai sensi del Trattato FUE non può essere dedotta dal semplice fatto che le limitazioni introdotte con la delibera in questione non esistono in altri Stati membri.
- 87 Nel caso di specie, dal fascicolo di cui dispone la Corte non risulta che i presunti maggiori costi amministrativi invocati dalla Fastweb siano, di per sé, idonei a dissuadere gli operatori economici di altri Stati membri dall'esercitare le libertà garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE.
- 88 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni dalla seconda alla quarta dichiarando che gli articoli 49 e 56 TFUE nonché l'articolo 8, paragrafo 1, primo comma, paragrafo 2, lettera a), paragrafo 4, lettere b) e d), e paragrafo 5, lettera b), della direttiva quadro nonché gli articoli da 20 a 22 della direttiva servizio universale, in combinato disposto con i principi di proporzionalità e di parità di trattamento, devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale che attribuisce all'ANR il potere di adottare una decisione che, da un lato, impone agli operatori di servizi di telefonia mobile di praticare una cadenza di rinnovo delle offerte commerciali e una cadenza di fatturazione che non siano inferiori a quattro settimane e, dall'altro, impone agli operatori di servizi di telefonia fissa e di servizi ad essi collegati una cadenza di rinnovo di tali offerte e una cadenza di fatturazione su base mensile o suoi multipli, a condizione che le due categorie di servizi di cui trattasi si trovino, alla luce dell'oggetto e dello scopo di detta normativa nazionale, in situazioni diverse.

Sulle spese

- 89 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

Gli articoli 49 e 56 TFUE nonché l'articolo 8, paragrafo 1, primo comma, paragrafo 2, lettera a), paragrafo 4, lettere b) e d), e paragrafo 5, lettera b), della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, nonché gli articoli da 20 a 22 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), come modificata dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in combinato disposto con i principi di proporzionalità e di parità di trattamento,

devono essere interpretati nel senso che:

non ostano a una normativa nazionale che attribuisce all'autorità nazionale di regolamentazione il potere di adottare una decisione che, da un lato, impone agli operatori di servizi di telefonia mobile di praticare una cadenza di rinnovo delle offerte commerciali e una cadenza di fatturazione che non siano inferiori a quattro settimane e, dall'altro, impone agli operatori di servizi di telefonia fissa e di servizi ad essi collegati una cadenza di rinnovo di tali offerte e una cadenza di fatturazione su base mensile o suoi multipli, a condizione che le due categorie di servizi di cui trattasi si trovino, alla luce dell'oggetto e dello scopo di detta normativa nazionale, in situazioni diverse.

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 giugno 2023.

Il cancelliere

Il presidente di sezione

A. Calot Escobar

A. Arabadjiev

^{*} Lingua processuale: l'italiano.