CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE VERICA TRSTENJAK presentate il 17 febbraio 2011 [1]

Indice

I — Introduzione ..... I - 3446

II — Contesto normativo ..... I - 3447

A — Diritto dell'Unione ..... I - 3447

1. Quadro d'insieme ..... I - 3447

2. Direttive ..... I - 3448

a) Direttiva servizio universale ..... I - 3448

b) Direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche ..... I - 3451

c) Direttiva 2002/77 ..... I - 3453

B — Normativa nazionale ..... I - 3453

III — Fatti di causa e questioni pregiudiziali ..... I - 3455

IV — Procedimento dinanzi alla Corte ..... I - 3457

V — Argomenti delle parti ..... I - 3458

A — Sulla prima questione pregiudiziale ..... I - 3458

B — Sulla seconda questione pregiudiziale ..... I - 3459

VI — Analisi giuridica ..... I - 3460

1 — Lingua originale: il tedesco.

A — Prima questione pregiudiziale ..... I - 3460

1. Oggetto dell'obbligo di comunicazione dei dati ai sensi dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale ..... I - 3460

a) Interpretazione letterale dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale ..... I - 3460

b) Interpretazione sistematica dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale ..... I - 3461

c) Interpretazione teleologica dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale ..... I - 3463

d) Conclusione ..... I - 3465

2. L'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale non prevede una piena armonizzazione dell'obbligo di messa a disposizione dei dati ..... I - 3465

3. Obbligo degli Stati membri di rispettare i poteri delle autorità nazionali di regolamentazione ..... I - 3467

a) Competenze delle autorità nazionali di regolamentazione sul mercato degli elenchi di abbonati accessibili al pubblico direttamente o tramite servizi di consultazione ..... I - 3468

b) L'obbligo di comunicazione dei dati esterni ex art. 47 del TKG quale misura nazionale ripercuotentesi sulla sfera di competenze dell'autorità nazionale di regolamentazione ..... I - 3469

c) Valutazione della conformità alle direttive di misure nazionali che si ripercuotono sulla sfera di competenze delle autorità nazionali di regolamentazione ..... I - 3470

d) Conclusione ..... I - 3476

B — Seconda questione pregiudiziale ..... I - 3476

VII — Conclusione ..... I - 3484

I — Introduzione

1. Nel presente procedimento di pronuncia pregiudiziale, introdotto ai sensi dell'art. 267 TFUE, il Bundesverwaltungsgericht [Corte amministrativa federale suprema] (in prosieguo: il «giudice del rinvio») sottopone alla Corte due questioni pregiudiziali riguardanti l'interpretazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (in prosieguo: la «direttiva servizio universale») [2], e della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 luglio 2002, 2002/58/CE, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (in prosieguo: la «direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche») [3].

2. Con le suddette questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, un chiarimento in merito ai presupposti e alla portata dell'obbligo, imposto dall'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale a carico delle imprese che assegnano numeri telefonici agli abbonati (in prosieguo: le «società telefoniche»), di mettere i dati relativi a questi ultimi a disposizione delle imprese fornitrici di elenchi di abbonati accessibili al pubblico direttamente o tramite servizi di consultazione.

3. Tali questioni sono sorte nell'ambito di una lite instauratasi tra la Deutsche Telekom AG (in prosieguo: la «ricorrente nella causa principale») e la Repubblica federale di Germania (in prosieguo: la «convenuta nella causa principale»), quest'ultima rappresentata dalla Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen [Autorità federale di vigilanza sui mercati di rete nei settori dell'elettricità, del gas, delle telecomunicazioni e dei servizi postali e ferroviari] (in prosieguo: la «Bundesnetzagentur»). Detta controversia verte sulla legittimità di una decisione della Bundesnetzagentur, con cui questa, nell'ambito di una procedura di conciliazione, ha imposto alla ricorrente nella causa principale di mettere a disposizione, su richiesta, alle condizioni meglio precisate nel provvedimento, i dati relativi agli abbonati in suo possesso ai fini della fornitura di elenchi pubblici di abbonati, anche qualora gli abbonati interessati o i loro operatori telefonici desiderino vedere pubblicati tali dati esclusivamente da una o più imprese determinate e l'impresa richiedente non rientri tra queste imprese «legittimate».

2 — GU L 108, pag. 51.
3 — GU L 201, pag. 37.

II — Contesto normativo

A — *Diritto dell'Unione* [4]

1. Quadro d'insieme

4. A partire dalla metà degli anni '80, il legislatore dell'Unione è impegnato nella realizzazione di un'apertura e liberalizzazione controllata dei mercati nazionali delle telecomunicazioni. In una prima fase, che va dagli anni '80 fino al 2002, sia il Consiglio che la Commissione hanno adottato una serie di direttive. In tale contesto, le direttive della Commissione (in materia di liberalizzazione) miravano ad un'apertura dei mercati, mentre quelle del Parlamento europeo e del Consiglio (in materia di armonizzazione) [5] dovevano contribuire all'unificazione delle variegate normative nazionali nel settore delle telecomunicazioni.

5. Nel 2002 tale cornice normativa disciplinante le comunicazioni elettroniche è stata sostituita da una nuova, composta sostanzialmente da una direttiva quadro [6] e da quattro direttive specifiche [7] del Parlamento europeo e del Consiglio, oltre che da una direttiva della Commissione (sulla concorrenza) [8]. Rientrano tra le quattro direttive specifiche del Parlamento europeo e del Consiglio sia la direttiva servizio universale, sia la direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, alle quali fa riferimento la presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

4 — In conformità delle denominazioni utilizzate nel TUE e nel TFUE, l'espressione «diritto dell'Unione» viene qui impiegata come nozione globale comprendente il diritto comunitario e il diritto dell'Unione. In prosieguo, laddove assumeranno rilievo singole norme di diritto primario, verranno indicate le disposizioni pertinenti ratione temporis.

5 — Ad esempio: direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 30 giugno 1997, 97/33/CE, sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP) (GU L 199, pag. 32); direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 15 dicembre 1997, 97/66/CE, sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni (GU L 24, pag. 1); direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 febbraio 1998, 98/10/CE, sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni in un ambiente concorrenziale (GU L 101, pag. 24).

6 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU L 108, pag. 33).

7 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/19/CE, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) (GU L 108, pag. 7); direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU L 108, pag. 21); direttiva servizio universale (cit. alla nota 2); direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche (cit. alla nota 3).

8 — Direttiva della Commissione 16 settembre 2002, 2002/77/CE, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica (GU L 249, pag. 21).

2. Direttive

a) Direttiva servizio universale

6. La direttiva servizio universale ha sostituito la direttiva 98/10 [9], oltre che parte della direttiva 97/33 [10].

7. L'undicesimo «considerando» della direttiva servizio universale enuncia quanto segue:

«I servizi di repertoriazione e di consultazione di elenchi sono strumenti essenziali per fruire dei servizi telefonici accessibili al pubblico e rientrano negli obblighi di servizio universale. Gli utenti e i consumatori desiderano disporre di elenchi completi e di servizi di consultazione che comprendano tutti gli abbonati repertoriati e i rispettivi numeri (compresi i numeri di telefono fisso e mobile), e desiderano che tali informazioni siano presentate in modo imparziale. La direttiva 97/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni tutela il diritto degli abbonati alla vita privata con riferimento all'inclusione di dati personali negli elenchi pubblici».

8. Il trentacinquesimo «considerando» della direttiva servizio universale così recita:

«La fornitura degli elenchi abbonati e dei servizi di consultazione è già aperta alla concorrenza. Le disposizioni della presente direttiva integrano quelle della direttiva 97/66/CE, conferendo il diritto, per gli abbonati, a veder figurare i propri dati in elenchi su supporto cartaceo od elettronico. Tutti i fornitori di servizi che attribuiscono numeri di telefono ai rispettivi abbonati sono tenuti a mettere a disposizione le informazioni pertinenti con modalità eque, orientate ai costi e non discriminatorie».

9. L'art. 5 della direttiva servizio universale, intitolato «Elenco abbonati e servizi di consultazione», dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché:

a) almeno un elenco completo sia accessibile agli utenti finali, in una forma — cartacea, elettronica o in entrambe le forme — approvata dall'autorità competente, e sia aggiornato a scadenze regolari ed almeno una volta l'anno;

9 — Cit. alla nota 5.
10 — Cit. alla nota 5.

b) almeno un servizio completo di consultazione degli elenchi sia accessibile a tutti gli utenti finali, compresi gli utenti dei telefoni pubblici a pagamento.

2. Gli elenchi di cui al paragrafo 1 comprendono, fatte salve le disposizioni dell'articolo 11 della direttiva 97/66/CE, tutti gli abbonati ai servizi telefonici accessibili al pubblico.

3. Gli Stati membri provvedono affinché le imprese che forniscono servizi di cui al paragrafo 1 applichino il principio di non discriminazione nel trattamento delle informazioni loro comunicate da altre imprese».

10. Con la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 25 novembre 2009, 2009/136/CE, recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori [11], è stato modificato l'art. 5, n. 2, della direttiva servizio universale, nel senso che il rinvio ivi contenuto all'art. 11 della direttiva 97/66 è stato sostituito da un rinvio all'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche. Si tratta di una modifica meramente esplicativa, dato che l'art. 19, n. 2, della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche prevede che debbano intendersi riferiti a quest'ultima gli eventuali rimandi alla precedente direttiva 97/66.

11. L'art. 25 della direttiva servizio universale, intitolato «Servizi di assistenza mediante operatore e di consultazione elenchi», stabilisce che:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché gli abbonati ai servizi telefonici accessibili al pubblico abbiano diritto ad essere repertoriati negli elenchi accessibili al pubblico di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a).

2. Gli Stati membri provvedono affinché tutte le imprese che assegnano numeri agli abbonati soddisfino qualsiasi richiesta ragionevole di rendere disponibili le informazioni necessarie, ai fini della fornitura di elenchi e di servizi di consultazione accessibili al pubblico, in una forma concordata e a condizioni eque, oggettive, orientate ai costi e non discriminatorie.

3. Gli Stati membri provvedono affinché tutti gli utenti finali collegati alla rete telefonica pubblica abbiano accesso ai servizi di assistenza mediante operatore e ai servizi di

11 — GU L 337, pag. 11. La direttiva 2009/136 entra in vigore, in base a quanto previsto dal suo art. 5, il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. La direttiva è entrata in vigore, pertanto, il 19 dicembre 2009. In base a quanto previsto dal suo art. 4, n. 1, gli Stati membri sono tenuti a recepire la direttiva entro il 25 maggio 2011.

consultazione elenchi, a norma dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera b).

(…)

5. I paragrafi 1, 2, 3 e 4 lasciano impregiudicata l'applicazione delle norme dettate dalla legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati personali e della vita privata e, in particolare, quelle dell'articolo 11 della direttiva 97/66/CE».

12. Mediante la direttiva 2009/136, l'art. 25, nn. 1, 3 e 5, della direttiva servizio universale è stato modificato come segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché gli abbonati ai servizi telefonici accessibili al pubblico abbiano diritto ad essere repertoriati negli elenchi accessibili al pubblico di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), [nonché diritto ad ottenere che] le informazioni che li riguardano siano messe a disposizione dei fornitori di elenchi e/o di servizi di consultazione ai sensi del paragrafo 2 del presente articolo.

(...)

3. Gli Stati membri provvedono affinché tutti gli utenti finali [ai quali viene fornito] un servizio telefonico accessibile al pubblico possano accedere ai servizi di consultazione elenchi. Le autorità nazionali di regolamentazione possono imporre obblighi e condizioni alle imprese che controllano l'accesso agli utenti finali per la fornitura di servizi di consultazione elenchi in conformità delle disposizioni dell'articolo 5 della direttiva 2002/19/CE (direttiva accesso). Detti obblighi e condizioni sono obiettivi, equi, trasparenti e non discriminatori.

(…)

5. I paragrafi da 1 a 4 si applicano fatte salve le prescrizioni della legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati personali e della vita privata e, in particolare, quelle dell'art. 12 della direttiva 2002/58/CE (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche)».

13. Nel trentottesimo «considerando» della direttiva 2009/136 tale modifica viene spiegata come segue:

«I servizi di consultazione di elenchi dovrebbero essere, e spesso sono, forniti in condizioni di mercato concorrenziali, ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2002/77/CE (…). Le misure applicate al mercato all'ingrosso che assicurano l'inserimento dei dati degli utenti finali (sia dei fissi sia dei mobili) nelle banche dati dovrebbero rispettare le garanzie

per la protezione dei dati a carattere personale, compreso l'articolo 12 della direttiva 2002/58/CE (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche). È opportuno prevedere la fornitura di tali dati orientata ai costi ai fornitori di servizi, dando la possibilità agli Stati membri di istituire un meccanismo centralizzato per fornire informazioni aggregate e complete ai fornitori di servizi di elenco, nonché la fornitura dell'accesso alla rete in condizioni ragionevoli e trasparenti, al fine di garantire agli utenti finali di beneficiare appieno della concorrenza, allo scopo ultimo di creare le condizioni per sottrarre questi servizi alla regolamentazione del mercato al dettaglio e di proporre offerte di servizi di elenco a condizioni ragionevoli e trasparenti».

riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, la presente direttiva mira a garantire il pieno rispetto dei diritti di cui agli articoli 7 e 8 di tale Carta».

16. Il trentottesimo e il trentanovesimo «considerando» della citata direttiva sono formulati come segue:

«Gli elenchi degli abbonati ai servizi di comunicazione elettronica sono pubblici ed ampiamente distribuiti. Il rispetto della vita privata delle persone fisiche e i legittimi interessi delle persone giuridiche postulano, per gli abbonati, il diritto di determinare se i loro dati personali possano essere pubblicati in un elenco e, in caso affermativo, quali. È opportuno che i fornitori di elenchi pubblici informino gli abbonati che vi figureranno degli scopi dell'elenco stesso e di ogni specifico impiego che possa essere fatto delle versioni elettroniche degli elenchi pubblici, in particolare mediante le funzioni di ricerca incorporate nel software, come ad esempio le funzioni di ricerca inversa che consentono agli utenti dell'elenco di risalire al nome e all'indirizzo dell'abbonato in base al solo numero telefonico.

L'obbligo di informare gli abbonati sugli scopi di elenchi pubblici in cui i loro dati personali

b) Direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche

14. La direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche ha sostituito la direttiva 97/66 [12].

15. Il secondo «considerando» di tale direttiva così recita:

«La presente direttiva mira a rispettare i diritti fondamentali e si attiene ai principi

12 — Cit. alla nota 5.

devono essere inclusi dovrebbe essere imposto alla parte che raccoglie i dati per tale inclusione. Se i dati possono essere trasmessi a uno o più terzi, l'abbonato dovrebbe essere informato su questa possibilità e sul ricevente o sulle categorie di possibili riceventi. Le trasmissioni dovrebbero essere soggette alla condizione che i dati non possono essere usati per scopi diversi da quelli per cui sono stati raccolti. Se la parte che raccoglie i dati dall'abbonato o i terzi a cui sono stati trasmessi desiderano utilizzarli per uno scopo ulteriore, la parte che ha raccolto i dati in origine o il terzo a cui i dati sono stati trasmessi deve ottenere nuovamente il consenso dell'abbonato».

17. L'art. 12 della direttiva in oggetto, intitolato «Elenchi di abbonati», prevede che:

«1. Gli Stati membri assicurano che gli abbonati siano informati, gratuitamente e prima di essere inseriti nell'elenco, in merito agli scopi degli elenchi cartacei o elettronici a disposizione del pubblico o ottenibili attraverso i servizi che forniscono informazioni sugli elenchi, nei quali possono essere inclusi i loro dati personali, nonché in merito ad ogni ulteriore possibilità di utilizzo basata su funzioni di ricerca incorporate nelle versioni elettroniche degli elenchi stessi.

2. Gli Stati membri assicurano che gli abbonati abbiano la possibilità di decidere se i loro dati personali — e, nell'affermativa, quali — debbano essere riportati in un elenco pubblico, sempreché tali dati siano pertinenti per gli scopi dell'elenco dichiarati dal suo fornitore. Gli Stati membri provvedono affinché gli abbonati abbiano la possibilità di verificare, rettificare o ritirare tali dati. Il fatto che i dati non siano riportati in un elenco pubblico di abbonati, la verifica, la correzione o il ritiro dei dati non devono comportare oneri.

3. Gli Stati membri possono disporre che sia chiesto il consenso ulteriore degli abbonati per tutti gli scopi di un elenco pubblico diversi dalla ricerca di dati su persone sulla base del loro nome e, ove necessario, di un numero minimo di altri elementi di identificazione.

4. I paragrafi 1 e 2 si applicano agli abbonati che siano persone fisiche. Gli Stati membri assicurano, inoltre, nel quadro del diritto comunitario e della normativa nazionale applicabile, un'adeguata tutela degli interessi legittimi degli abbonati che non siano persone fisiche relativamente all'inclusione negli elenchi pubblici».

c) Direttiva 2002/77

18. L'art. 5 della direttiva 2002/77, intitolato «Servizi relativi all'elenco abbonati», stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché siano aboliti tutti i diritti esclusivi e/o speciali relativi alla predisposizione e alla prestazione di servizi di repertoriazione ("directory") sul loro territorio, ivi compresa la pubblicazione di elenchi telefonici e i servizi d'informazione e ricerca negli elenchi stessi».

B — *Normativa nazionale*

19. L'art. 47 del Telekommunikationsgesetz (legge tedesca sulle telecomunicazioni; in prosieguo: il «TKG»), intitolato «Messa a disposizione di dati relativi ad abbonati», dispone quanto segue:

«1. Qualsiasi impresa che fornisce servizi di telecomunicazioni per il pubblico e assegna numeri telefonici a utenti finali deve, su richiesta e nel rispetto delle norme applicabili in materia di protezione dei dati personali, mettere a disposizione di qualsiasi altra impresa dati relativi agli abbonati che siano conformi al paragrafo 2, quarto periodo, del presente articolo, ai fini della fornitura di elenchi e di servizi di consultazione accessibili al pubblico. La comunicazione dei dati deve avvenire senza ritardo e in maniera non discriminatoria.

2. Per dati relativi agli abbonati si intendono i dati pubblicati a norma dell'art. 104 in elenchi di abbonati. Tra i dati suddetti rientrano, oltre al numero, i dati stessi che devono essere pubblicati, quali nome, indirizzo nonché eventuali informazioni aggiuntive, come professione, settore di attività, tipologia di allacciamento e coutenti, qualora l'impresa ne sia in possesso. Tra i dati suddetti rientrano anche tutte le informazioni, le aggregazioni, le correlazioni e le classificazioni operate — in base allo stato attuale dello sviluppo tecnologico e nel rispetto delle norme applicabili in materia di protezione dei dati personali — in una forma calibrata sull'utente, le quali si rendano necessarie ai fini della pubblicazione dei dati in questione nell'ambito di servizi di consultazione accessibili al pubblico e in elenchi di abbonati ai sensi del primo periodo del presente paragrafo. I dati devono essere completi e devono essere elaborati, sotto il profilo sia contenutistico che tecnico, in modo tale da poter essere inseriti senza difficoltà, in base allo stato attuale dello sviluppo tecnologico, in un elenco di abbonati agevolmente consultabile dall'utente o in una corrispondente banca dati di servizi di consultazione.

3. In caso di controversie tra imprese vertenti sui diritti e sugli obblighi derivanti dai paragrafi 1 e 2 del presente articolo, trova corrispondente applicazione l'art. 133.

4. Per la comunicazione dei dati degli abbonati può essere richiesto un corrispettivo; tale

corrispettivo viene di norma determinato in un secondo momento sulla base dei criteri indicati all'art. 38, nn. 2-4. L'imposizione di un siffatto corrispettivo è soggetta ad autorizzazione ai sensi dell'art. 31 solo nel caso in cui l'impresa disponga di un potere significativo sul mercato dei servizi rivolti agli utenti finali».

20. L'art. 104 del TKG, intitolato «Elenchi di abbonati», stabilisce quanto segue:

«Gli abbonati possono, dietro loro richiesta, essere inseriti all'interno di elenchi in forma cartacea o elettronica accessibili al pubblico, con indicazione del loro nome e indirizzo e di informazioni aggiuntive, quali la professione, il settore di attività e il tipo di allacciamento. A tale riguardo, gli abbonati possono decidere quali informazioni devono essere pubblicate negli elenchi. Su richiesta dell'abbonato possono essere inseriti eventuali coutenti, se questi acconsentono».

21. L'art. 105 del TKG, intitolato «Rilascio di informazioni», prevede quanto segue:

«1. Il rilascio di informazioni relative ai numeri telefonici inseriti negli elenchi è consentito nell'osservanza delle limitazioni stabilite dall'art. 104 nonché dai paragrafi 2 e 3 del presente articolo.

2. Il servizio di consultazione telefonica in merito ai numeri degli abbonati può essere fornito solo qualora costoro siano stati adeguatamente informati circa il loro diritto di opporsi alla comunicazione a terzi dei loro numeri telefonici e non lo abbiano esercitato. Informazioni diverse dai numeri telefonici relative a dati pubblicati ai sensi dell'art. 104 possono essere fornite solo qualora l'abbonato abbia acconsentito al rilascio di un maggior numero di dati.

3. Il servizio di consultazione telefonica avente ad oggetto il nome, oppure il nome e l'indirizzo, di un abbonato del quale sia noto soltanto il numero di telefono può essere fornito solo nel caso in cui l'abbonato inserito in un elenco abbonati sia stato informato dal suo operatore telefonico del suo diritto di opposizione e non lo abbia esercitato.

4. L'opposizione esercitata ai sensi dei paragrafi 2, primo periodo, o 3 del presente articolo, ovvero il consenso accordato ai sensi del paragrafo 2, secondo periodo, devono essere annotati senza ritardo negli archivi clienti del fornitore dei servizi di telecomunicazione e del fornitore del servizio di cui al paragrafo 1, utilizzati per la compilazione degli elenchi. Di tale opposizione o consenso devono tener conto anche gli altri fornitori di servizi, a partire dal momento in cui costoro hanno potuto ragionevolmente avere conoscenza del fatto che l'opposizione o il consenso suddetti sono annotati negli elenchi del fornitore dei servizi di telecomunicazione e del fornitore del servizio di cui al paragrafo 1».

22. L'art. 133, n. 1, del TKG, intitolato «Altre controversie tra imprese», dispone quanto segue:

«Eventuali controversie tra imprese che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazione od offrono servizi di telecomunicazione al pubblico, sorte in relazione ad obblighi derivanti dalla presente legge o sulla base della stessa, sono rimesse, su richiesta di una delle parti e salvo diversa previsione di legge, alla Sezione deliberante [della Bundesnetzagentur], che si pronuncia con decisione vincolante, previa audizione degli interessati. La decisione sulla controversia deve essere emessa entro un termine massimo di quattro mesi a decorrere dalla sua sottoposizione alla Sezione da parte di uno dei soggetti coinvolti nella lite».

III — Fatti di causa e questioni pregiudiziali

23. La ricorrente nella causa principale è un'impresa di telecomunicazioni che consente agli utenti finali, mediante connessioni telefoniche analogiche o ISDN, l'accesso alla rete telefonica pubblica e l'utilizzo della stessa per servizi di telefonia vocale. In qualità di gestore di rete, essa assegna numeri telefonici ai propri abbonati. La ricorrente nella causa principale fornisce inoltre un servizio di consultazione telefonica su scala nazionale nonché un servizio di informazioni via Internet. Essa pubblica altresì elenchi di abbonati attraverso società controllate. I dati a tal fine necessari vengono gestiti dalla ricorrente nella causa principale avvalendosi di una banca dati utenti che contiene non soltanto i dati dei suoi clienti, ma anche i dati degli abbonati di altri operatori telefonici, in particolare di quelli che non forniscono in proprio elenchi di abbonati e che, per rispondere alle richieste di inserimento negli elenchi da parte dei loro clienti, si servono, su base contrattuale, degli elenchi forniti dalla detta ricorrente.

24. La banca dati utenti della ricorrente nella causa principale si compone di un sottoelenco «pubblico» e di un sottoelenco «non pubblico». Il sottoelenco «pubblico» contiene dati in relazione ai quali né l'abbonato interessato né il suo operatore telefonico si sono opposti ad una pubblicazione all'interno di elenchi di gestori concorrenti. La ricorrente nella causa principale mette tali dati a disposizione anche di imprese terze per la pubblicazione nei loro elenchi e nei loro servizi di consultazione. I servizi della ricorrente nella causa principale ricevono, in via esclusiva, ulteriori dati provenienti dal sottoelenco «non pubblico». Questo sottoelenco contiene i dati che, per richiesta dell'utente interessato o del suo operatore telefonico, possono essere pubblicati soltanto dalla ricorrente nella causa principale e, oltre a questi, i dati raccolti in proprio dal servizio di consultazione della ricorrente medesima nonché i cosiddetti «dati di editori»

acquisiti dalle case editrici che pubblicano gli elenchi telefonici.

25. Nel novero delle imprese cui vengono messi a disposizione, dietro corrispettivo, i dati relativi agli utenti contenuti nel sottoelenco pubblico figurano le società GoYellow GmbH e Telix AG, parti controinteressate intervenute nella causa principale (in prosieguo: le «intervenienti nella causa principale»), fornitrici, rispettivamente, di un servizio di consultazione via Internet e di un servizio di consultazione telefonica. Essendo insorta una controversia tra tali imprese e la ricorrente nella causa principale in merito all'entità dell'obbligo di comunicazione dei dati disponibili, le intervenienti nella causa principale hanno presentato dinanzi alla Bundesnetzagentur istanza per l'avvio di una procedura di conciliazione, al fine di obbligare la detta ricorrente a mettere a loro disposizione in un'unica soluzione l'insieme dei dati relativi agli abbonati da essa posseduti e lecitamente pubblicabili nell'ambito di un servizio di consultazione, e di obbligarla altresì a consentire loro il successivo aggiornamento dei dati in ciascun giorno lavorativo.

26. Con decisione 11 settembre 2006, la Bundesnetzagentur ha ingiunto alla ricorrente nella causa principale di mettere a disposizione delle intervenienti nella causa principale, alle condizioni meglio specificate nel provvedimento, anche i dati relativi agli abbonati che, per scelta dell'abbonato stesso o del suo fornitore del servizio telefonico, dovrebbero essere pubblicati esclusivamente da una o più imprese determinate. La decisione era fondata sull'art. 47 del TKG. Le ulteriori richieste avanzate dalle intervenienti nella causa principale sono state invece rigettate dall'autorità suddetta, non essendo stata provata la sistematica violazione, da parte della ricorrente nella causa principale, degli obblighi ad essa incombenti al riguardo.

27. La ricorrente nella causa principale ha impugnato in sede giurisdizionale tale obbligo di comunicazione dei dati impostole ai sensi dell'art. 47 del TKG, nella parte riguardante i dati relativi ad abbonati di altre società telefoniche (nel prosieguo: i «dati esterni»). Il Verwaltungsgericht [Tribunale amministrativo] ha respinto il ricorso. Contro tale decisione la ricorrente nella causa principale ha proposto dinanzi al giudice del rinvio un ricorso per cassazione — dichiarato ammissibile dal Verwaltungsgericht — con il quale essa contesta l'illegittimità del provvedimento adottato dalla Bundesnetzagentur sulla base dell'art. 47 del TKG nella parte in cui si estende ai dati di abbonati di altri gestori telefonici. La ricorrente nella causa principale chiede quindi che, in riforma della sentenza impugnata, venga annullato il provvedimento della Bundesnetzagentur dell'11 settembre 2006, nella parte in cui l'obbligo di comunicazione imposto a detta ricorrente si estende anche ai dati relativi ad abbonati di altri fornitori di servizi di telecomunicazione vocale diretti al pubblico. La convenuta e le intervenienti nella causa principale chiedono di rigettare il ricorso per cassazione.

28. Il giudice del rinvio ritiene infondato, alla luce del diritto nazionale, il ricorso per cassazione presentato dalla ricorrente nella causa principale. A suo avviso, il ricorso proposto avverso il provvedimento della Bundesnetzagentur è sì ricevibile, ma, in base ai criteri del diritto nazionale, non accoglibile nel merito. Non è però chiaro al giudice del

rinvio se un eventuale obbligo incombente alla ricorrente nella causa principale, ai sensi dell'art. 47 del TKG, di trasmettere dati relativi ad abbonati a fornitori di elenchi pubblici di abbonati e di pubblici servizi di consultazione, il quale si estenda ai dati esterni indipendentemente dal consenso o dalla mancata opposizione dell'abbonato o del suo operatore telefonico, sia conforme al diritto dell'Unione.

29. Alla luce di tali circostanze, il giudice del rinvio ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se l'art. 25, n. 2, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), vada interpretato nel senso che agli Stati membri è consentito imporre ad un'impresa che assegna numeri telefonici agli abbonati l'obbligo di mettere a disposizione — ai fini della fornitura di elenchi di abbonati e di servizi di consultazione accessibili al pubblico — dati relativi ad abbonati cui detta impresa non ha essa stessa assegnato numeri telefonici, qualora essa disponga di tali dati.

2) Nel caso in cui tale questione venga risolta in senso positivo:

Se l'art. 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 luglio 2002, 2002/58/CE, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche), vada interpretato nel senso che l'imposizione del suddetto obbligo da parte del legislatore nazionale è subordinata alla condizione che l'altro operatore telefonico o i suoi abbonati autorizzino la comunicazione dei dati o, quantomeno, non vi si oppongano.

IV — Procedimento dinanzi alla Corte

30. L'ordinanza di rinvio del 28 ottobre 2009 è pervenuta nella cancelleria della Corte il 22 dicembre successivo. Nell'ambito della fase scritta del procedimento hanno presentato osservazioni le parti ricorrente e convenuta nella causa principale e le parti intervenienti in questa medesima causa, i governi del Regno Unito e della Repubblica italiana e la Commissione europea. All'udienza del 2 dicembre 2010 sono intervenuti i rappresentanti di tutte le suddette parti della causa principale, nonché quelli del Regno Unito e della Commissione.

V — Argomenti delle parti

A — *Sulla prima questione pregiudiziale*

31. Secondo la *Commissione,* la prima questione pregiudiziale va risolta nel senso che l'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale non consente agli Stati membri di imporre ad un'impresa che assegna numeri telefonici agli abbonati l'obbligo di mettere a disposizione — ai fini della fornitura di elenchi di abbonati e di servizi di consultazione accessibili al pubblico — dati relativi ad altri abbonati cui questa stessa impresa non ha assegnato numeri telefonici, anche qualora essa disponga di tali dati.

32. A suo avviso sarebbe decisivo il fatto che l'obbligo di comunicazione dei dati previsto dall'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale è rivolto unicamente alle imprese che assegnano numeri telefonici. Di conseguenza, le «informazioni necessarie» oggetto dell'obbligo di comunicazione comprenderebbero unicamente i dati connessi all'attribuzione di numeri di telefono da parte della società interessata. Un più ampio obbligo gravante sulle società telefoniche di trasmettere la totalità dei dati in loro possesso, comprese anche informazioni relative ad abbonati di altre società telefoniche, non troverebbe giustificazione nella suddetta disposizione, tenuto conto del tenore letterale e della finalità di quest'ultima. Del resto, all'interno del quadro normativo di riferimento, non sarebbero individuabili altre disposizioni idonee a fondare giuridicamente un simile obbligo di più ampia portata.

33. Il *governo del Regno Unito* argomenta in maniera analoga, osservando come un'interpretazione estensiva dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale contrasti con il tenore letterale, l'economia generale e lo scopo di tale direttiva. L'obbligo di comunicazione ivi previsto si riferirebbe pertanto unicamente alle informazioni necessarie relative agli abbonati propri delle società che assegnano numeri telefonici. Gli Stati membri non avrebbero inoltre la facoltà di prevedere a carico delle società telefoniche un obbligo di comunicazione dei dati più ampio di quello sopra descritto.

34. La *ricorrente nella causa principale* osserva anch'essa, in primo luogo, che l'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale non impone agli Stati membri di prevedere un obbligo di comunicazione relativamente ai dati esterni. Tale conclusione lascerebbe però aperta la questione se gli Stati membri abbiano la facoltà, in forza del diritto dell'Unione, di adottare una normativa che preveda un siffatto obbligo. La prima questione pregiudiziale mirerebbe di conseguenza a chiarire se l'art. 25, n. 2, limiti i poteri degli Stati membri di prevedere ulteriori obblighi a carico delle società telefoniche. Tenuto conto, in particolare, della giurisprudenza della Corte relativa alle direttive 98/10, 2002/19 e 2002/22, nonché del tenore letterale, degli scopi e della

struttura normativa delle direttive 2002/21 e 2002/22, tale quesito dovrebbe in definitiva trovare risposta affermativa.

35. Per contro, la *convenuta nella causa principale*, sulla base di un'interpretazione grammaticale, storica, sistematica e teleologica dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale, giunge alla conclusione che l'obbligo di comunicazione stabilito da tale norma comprende o può comprendere in linea di principio anche i dati esterni qui in esame. Anche il *governo italiano* ritiene che la prima questione pregiudiziale vada in definitiva risolta in senso affermativo, tenuto conto del tenore letterale e dell'economia generale della direttiva servizio universale.

36. Nello stesso senso concludono le *intervenienti nella causa principale*, per le quali l'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale va interpretato nel senso che gli Stati membri possono obbligare le società telefoniche a mettere a disposizione tutti i dati degli abbonati in loro possesso, ai fini della fornitura di elenchi e di servizi di consultazione accessibili al pubblico.

B — *Sulla seconda questione pregiudiziale*

37. Secondo la *Commissione,* l'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche va interpretato nel senso che il legislatore nazionale può imporre alle società telefoniche l'obbligo di comunicazione dei dati esterni solo nel caso in cui gli abbonati interessati siano stati informati di tale possibilità. In presenza di un'espressa opposizione dell'abbonato non sarebbe possibile procedere alla trasmissione dei dati. Il *governo del Regno Unito* ritiene che la pubblicazione dei dati di un utente in un altro elenco abbonati presupponga sempre il consenso delle persone interessate.

38. La *convenuta nella causa principale* sostiene invece, sulla base di un'interpretazione grammaticale, storica, sistematica e teleologica dell'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, che la comunicazione dei dati esterni da parte delle società telefoniche non è subordinata alla condizione che l'utente finale interessato o le società telefoniche tenute alla comunicazione dei dati abbiano preventivamente prestato il loro consenso o non si siano opposti.

39. Anche le *intervenienti nella causa principale* ritengono che gli operatori telefonici ed i loro abbonati non abbiano alcun diritto di opporsi alla comunicazione a terzi dei dati riguardanti tali abbonati pubblicati in un elenco, in vista della fornitura di elenchi o di servizi di consultazione accessibili al pubblico, né il diritto di limitare la pubblicazione di tali dati consentendola soltanto nell'ambito di un determinato elenco o servizio di consultazione.

40. Alla stessa conclusione perviene il *governo italiano*, secondo il quale l'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche va interpretato

nel senso che l'imposizione, da parte di uno Stato membro, di un obbligo di comunicare dati esterni a società telefoniche terze non è subordinata alla condizione che l'abbonato acconsenta o comunque non si opponga alla comunicazione dei dati medesimi. Ciò vale però a condizione che l'elenco o il servizio di consultazione che si prevede di realizzare persegua scopi identici a quelli in relazione ai quali l'abbonato ha inizialmente autorizzato l'inserimento dei propri dati nell'elenco predisposto dal suo gestore.

42. Al fine di risolvere tale questione, occorre in primo luogo verificare se l'obbligo di comunicazione dei dati previsto dall'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale a carico delle società telefoniche si estenda anche ai dati esterni di cui queste dispongono. Dato che tale questione, a mio parere, va in definitiva risolta in senso negativo, occorre in seconda battuta verificare se l'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale disciplini in modo conclusivo l'obbligo di comunicazione dei dati incombente alle società telefoniche e, in caso di risposta negativa, se altre disposizioni del quadro normativo applicabile alle comunicazioni elettroniche possano vietare agli Stati membri di imporre alle società telefoniche un obbligo di comunicazione dei dati esterni.

VI — Analisi giuridica

1. Oggetto dell'obbligo di comunicazione dei dati ai sensi dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale

A — *Prima questione pregiudiziale*

41. Con la prima questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale osti ad una normativa nazionale in base alla quale le società telefoniche sono tenute a mettere a disposizione, ai fini della fornitura di elenchi e di servizi di consultazione accessibili al pubblico, non solo i dati dei propri clienti, ma anche i dati esterni in loro possesso.

a) Interpretazione letterale dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale

43. In base al tenore letterale dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale, gli Stati

membri provvedono affinché tutte le imprese che assegnano numeri agli abbonati soddisfino qualsiasi richiesta ragionevole di rendere disponibili in forma adeguata le «informazioni necessarie», ai fini della fornitura di elenchi e di servizi di consultazione accessibili al pubblico.

44. Alla luce della struttura della frase, le «informazioni necessarie» oggetto dell'obbligo di comunicazione si riferiscono agli abbonati cui l'impresa obbligata a rendere disponibili i dati assegna numeri telefonici. L'«abbonato», ai sensi dell'art. 2, lett. k), della direttiva 2002/21, è la persona fisica o giuridica che è parte di un contratto con un fornitore di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, avente ad oggetto la fornitura di tali servizi. Di conseguenza, le «informazioni necessarie» che formano oggetto dell'obbligo di comunicazione si riferiscono alle persone fisiche o giuridiche legate contrattualmente alla società telefonica obbligata alla trasmissione dei dati.

45. Pertanto, un'interpretazione dell'art. 25, n. 2, fondata sul tenore letterale e sulla struttura sintattica di tale disposizione porta a ritenere che l'obbligo di comunicazione dei dati incombente alle società telefoniche si riferisca ai dati dei clienti finali propri di queste ultime cui esse hanno assegnato numeri telefonici.

b) Interpretazione sistematica dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale

46. Il risultato dell'interpretazione letterale del citato art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale risulta confermato da un'analisi di tale norma condotta alla luce dell'economia generale della medesima direttiva.

47. Nell'ambito del quadro normativo valevole per le comunicazioni elettroniche, la direttiva servizio universale regola principalmente i rapporti tra i fornitori di reti e servizi di comunicazione elettronica e gli utenti finali. In tale ambito la direttiva persegue tre obiettivi principali, a ciascuno dei quali è dedicato uno specifico capo.

48. La direttiva servizio universale intende *in primo luogo* garantire la fornitura agli utenti finali, all'interno di ciascuno Stato membro e con modalità atte a coprire tutto il territorio, di un insieme minimo di servizi a un prezzo ragionevole, rispondente ad un determinato standard qualitativo. Questo insieme minimo di servizi, denominato «servizio universale» [13], viene disciplinato nel capo II della direttiva servizio universale (artt. 3-15) e comprende, tra l'altro, la messa a disposizione di almeno un elenco completo degli abbonati e di almeno un servizio completo di consultazione dei numeri degli abbonati, come previsto dall'art. 5. La direttiva servizio

13 — V. a tale riguardo la definizione della nozione di «servizio universale» contenuta nell'art. 2, lett. j), della direttiva 2002/21.

universale persegue *in secondo luogo* l'obiettivo di garantire, a determinate condizioni, un certo grado di concorrenza in quei mercati al dettaglio che, per la presenza di un gestore che detiene un significativo potere di mercato, non sono effettivamente concorrenziali. A tal fine, il capo III della direttiva servizio universale (artt. 16-19) contiene prescrizioni in merito all'adozione di provvedimenti di natura regolatoria da parte delle autorità nazionali di regolamentazione. La direttiva servizio universale presenta, *in terzo luogo*, una componente di tutela dei consumatori. In tal senso il capo IV (artt. 20-31) contiene una serie di disposizioni a tutela degli interessi e dei diritti degli utenti finali.

49. Sotto il profilo sistematico, l'art. 25 è inserito nel capo IV e quindi fa parte del capo della direttiva servizio universale dedicato prioritariamente agli interessi degli utenti finali. Ciò premesso, l'art. 25, n. 1, è incentrato sulla posizione giuridica dell'abbonato a servizi telefonici accessibili al pubblico, al quale deve essere garantito il diritto ad essere inserito in un elenco abbonati completo. Anche nei nn. 3 e 4 del medesimo art. 25 l'accento viene posto sulla posizione degli utenti finali, ai quali va garantito l'accesso ad un servizio di consultazione degli elenchi (n. 3) e che devono poter accedere ai servizi di consultazione degli altri Stati membri (n. 4).

50. Sebbene l'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale non si riferisca direttamente agli abbonati, ma sembri prima facie disciplinare unicamente l'obbligo di comunicazione dei dati gravante sulle società telefoniche, dalla collocazione sistematica di tale paragrafo 2 si può dedurre che anch'esso riguarda in primo luogo la posizione giuridica dell'abbonato nei suoi rapporti con la società telefonica cui è legato contrattualmente. Secondo questa prospettiva, gli Stati membri devono provvedere, in conformità del citato art. 25, n. 2, affinché le società telefoniche rendano disponibili su richiesta le informazioni necessarie relative ai loro abbonati ai fini della fornitura di elenchi e di servizi di consultazione accessibili al pubblico.

51. La modifica introdotta all'art. 25, n. 1, della direttiva servizio universale mediante la direttiva 2009/136 rappresenta un indizio importante a conferma della correttezza di una simile interpretazione sistematica. Nella sua nuova versione, l'art. 25, n. 1, oltre a sancire il diritto degli utenti di servizi telefonici accessibili al pubblico di essere inseriti negli elenchi di abbonati, riconosce loro anche il diritto di ottenere che le informazioni ad essi relative siano messe a disposizione dei fornitori di elenchi e/o di servizi di consultazione ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo. L'obbligo di comunicare i dati dei propri abbonati ai fornitori di elenchi e/o di servizi di consultazione, previsto a carico delle società telefoniche dall'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale, viene in tal modo

riformulato sotto forma di diritto soggettivo spettante all'abbonato, ricevendo così esplicita conferma.

c) Interpretazione teleologica dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale

52. I «considerando» della direttiva servizio universale non offrono chiare spiegazioni circa le finalità perseguite con l'obbligo di comunicazione dei dati previsto dall'art. 25, n. 2. Il trentacinquesimo «considerando» si limita a specificare che tutti i fornitori di servizi che attribuiscono numeri di telefono ai rispettivi abbonati sono tenuti a mettere a disposizione le informazioni pertinenti con modalità eque, orientate ai costi e non discriminatorie.

53. Da un esame complessivo della direttiva servizio universale emerge che il legislatore, attraverso l'obbligo di comunicazione dei dati previsto dall'art. 25, n. 2, della citata direttiva, ha inteso perseguire due obiettivi principali.

54. Da un lato, l'obbligo di comunicazione dei dati mira ad assicurare che l'insieme minimo di servizi da garantire a titolo di servizio universale sul mercato degli elenchi di abbonati accessibili al pubblico, ai sensi dell'art. 5, n. 1, della direttiva servizio universale, venga concretamente realizzato anche nella pratica. La previsione dell'obbligo, a carico delle società telefoniche, di trasmettere su richiesta le informazioni necessarie relative ai propri clienti finali garantisce che possa venir realizzato almeno un elenco completo di abbonati [14].

55. Dall'altro lato, l'obbligo di comunicazione dei dati assicura il soddisfacimento del diritto dell'abbonato — ormai espressamente riconosciuto dall'art. 25, n. 1, della direttiva servizio universale — a che le informazioni che lo riguardano siano messe a disposizione dei fornitori di elenchi e/o di servizi di consultazione accessibili al pubblico, ai fini della predisposizione delle banche dati a tal fine necessarie.

56. Entrambi questi obiettivi principali impongono che le società telefoniche rendano disponibili su richiesta, ai sensi dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale, le informazioni necessarie relative ai loro abbonati, ai fini della fornitura di elenchi e di servizi di consultazione accessibili al pubblico. Per il raggiungimento di questi obiettivi non è però necessario che le società telefoniche

14 — Tale finalità emergeva in maniera particolarmente chiara dalla norma costituente l'antecedente normativo della disciplina attuale, ossia l'art. 6, n. 3, della direttiva 98/10, in cui si evidenziava che l'obbligo di comunicazione dei dati ivi previsto a carico delle società telefoniche era finalizzato a garantire la fornitura di elenchi di abbonati completi. V. a tale riguardo sentenza 25 novembre 2004, causa C-109/03, KPN Telecom (Racc. pag. I-11273, punto 20).

siano obbligate a trasmettere, su richiesta, ai fini della fornitura di tali elenchi, anche i dati esterni in loro possesso.

57. La convenuta nella causa principale ritiene che il legislatore, con l'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale, abbia inteso realizzare anche un'effettiva concorrenza sul mercato dei fornitori di elenchi di abbonati e di servizi di consultazione. Un simile obiettivo imporrebbe di interpretare l'obbligo di comunicazione dei dati sancito dall'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale a carico delle società telefoniche nel senso che esso ricomprende anche i dati esterni di cui tali imprese dispongono. Infatti, in questo settore la creazione di solide strutture concorrenziali potrebbe essere realizzata soltanto qualora l'acquisizione dei dati da parte dei fornitori di tali servizi avvenga in modo semplice, efficace e completo. Un accesso frammentato ai dati degli abbonati delle diverse società telefoniche non soddisferebbe tali condizioni.

58. Questo argomento della convenuta nella causa principale non sembra affatto convincente.

59. Non si può negare, in effetti, che il quadro normativo per le comunicazioni elettroniche nel suo insieme mira anche a permettere all'utente finale di godere pienamente della concorrenza sul mercato dei servizi di consultazione; tale obiettivo di carattere generale non giustifica però l'interpretazione dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale proposta dalla convenuta nella causa principale. A questo proposito è decisivo il fatto che l'art. 25, n. 2, della citata direttiva non rientra tra le disposizioni che, all'interno del quadro normativo generale applicabile alle comunicazioni elettroniche, mirano in concreto a promuovere ed assicurare solide strutture concorrenziali sul mercato dei servizi di consultazione.

60. Vero è che anche l'obbligo di comunicazione dei dati gravante sulle società telefoniche — limitatamente ai loro abbonati — ai sensi dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale può influire positivamente sulla concorrenza sul mercato della prestazione di servizi di consultazione, in quanto in tal modo viene offerta a tutti i fornitori di elenchi e di servizi di consultazione la possibilità di costituire banche dati complete. Questa funzione di stimolo per la concorrenza va però considerata un effetto accessorio (in linea di principio auspicabile) che nell'ambito di un'interpretazione teleologica dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale deve passare in secondo piano rispetto ai due citati obiettivi principali.

61. Tutto ciò premesso, anche l'interpretazione teleologica dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale conferma che l'obbligo di comunicazione dei dati previsto da tale disposizione deve intendersi riferito unicamente ai dati degli abbonati propri delle singole società telefoniche.

d) Conclusione

62. In base a un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale giungo alla conclusione che l'obbligo di comunicazione dei dati ivi previsto a carico delle società telefoniche si riferisce unicamente alle informazioni necessarie relative agli abbonati a cui tali società telefoniche hanno assegnato numeri telefonici.

2. L'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale non prevede una piena armonizzazione dell'obbligo di messa a disposizione dei dati

63. Dalle mie precedenti considerazioni discende che, in linea di principio, in base all'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale, le società telefoniche non devono necessariamente essere obbligate a comunicare i dati esterni di cui dispongono. Per risolvere la questione se, in base a tale disposizione, sia fatto divieto agli Stati membri di prevedere per legge un simile obbligo, occorre chiarire quale grado di armonizzazione il legislatore volesse perseguire con il citato art. 25, n. 2. Infatti, qualora con tale norma si fosse inteso armonizzare pienamente l'obbligo di comunicazione dei dati incombente alle società telefoniche, l'introduzione o il mantenimento di un obbligo ex lege di rendere disponibili i dati esterni, eccedente i limiti fissati dalla direttiva, dovrebbe considerarsi illegittimo.

64. Ritengo che l'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale non persegua una piena armonizzazione dell'obbligo di comunicazione dei dati gravante sulle società telefoniche [15].

15 — Riferendosi all'art. 6, n. 3, della direttiva 98/10, norma costituente l'antecedente normativo della disciplina attuale, la Corte ha già dichiarato, nella sentenza KPN Telecom, cit. alla nota 14 (punto 35), che il legislatore non aveva inteso armonizzare in maniera completa l'obbligo di comunicazione dei dati sancito dalla disposizione suddetta, cosicché gli Stati membri restavano competenti a stabilire se, in uno specifico contesto nazionale, determinati dati supplementari dovessero essere resi disponibili a terzi. Nella sentenza 11 marzo 2010, causa C-522/08, Telekomunikacja Polska (Racc. pag. I-2079, punto 29), la Corte ha inoltre dichiarato, in termini generali, che le direttive «quadro» e «servizio universale» non prevedono una completa armonizzazione degli aspetti relativi alla protezione dei consumatori.

65. Come ho già avuto modo di osservare, uno degli obiettivi principali dell'obbligo di comunicazione dei dati previsto dall'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale consiste nell'assicurare che l'insieme minimo di servizi da garantire a titolo di servizio universale sul mercato degli elenchi di abbonati e dei servizi di consultazione accessibili al pubblico, ai sensi dell'art. 5, n. 1, della citata direttiva, venga concretamente realizzato anche nella pratica.

66. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, della direttiva servizio universale, gli Stati membri provvedono affinché *almeno* un elenco completo di abbonati e *almeno* un servizio completo di consultazione elenchi siano accessibili agli utenti finali. Dal tenore letterale di questa norma si evince immediatamente che si tratta di un requisito minimo imposto agli Stati membri. Questi ultimi sono quindi, in linea di principio, liberi di dettare norme di portata più ampia finalizzate a garantire l'offerta di una pluralità di elenchi completi di abbonati e di servizi di consultazione completi sui relativi mercati al dettaglio.

67. Tenuto conto in particolare del collegamento sistematico tra l'art. 5, n. 1, e l'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale, la qualificazione dell'art. 5, n. 1, come clausola di armonizzazione minima influisce necessariamente sulla soluzione della questione se l'art. 25, n. 2, comporti un'armonizzazione piena dell'obbligo di comunicazione dei dati previsto in capo alle società telefoniche.

68. Poiché l'art. 5, n. 1, della direttiva servizio universale consente agli Stati membri di creare le condizioni generali affinché venga messa a disposizione degli utenti finali una pluralità di elenchi e di servizi di consultazione completi forniti da differenti gestori, un'interpretazione sistematica e teleologica della citata direttiva porta a concludere che, a tal fine, gli Stati membri possono, in linea di principio, andare oltre le prescrizioni dettate dall'art. 25, n. 2.

69. Introducendo a carico delle società telefoniche l'obbligo di comunicazione dei dati esterni oggetto d'esame nella causa principale, la Repubblica federale di Germania si è appunto avvalsa di questo margine di discrezionalità legislativa. Mediante la previsione di tale obbligo essa ha infatti cercato di creare, alla luce delle particolarità del mercato al dettaglio tedesco degli elenchi di abbonati, un quadro di mercato all'interno del quale deve essere promossa in maniera decisa la presenza di più fornitori di elenchi accessibili al pubblico direttamente o tramite servizi di consultazione [16].

70. Sulla scorta dell'insieme delle considerazioni che precedono, concludo che l'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale non opera una piena armonizzazione dell'obbligo di comunicazione dei dati incombente alle società telefoniche.

16 — V. paragrafi 83 e segg. delle presenti conclusioni.

3. Obbligo degli Stati membri di rispettare i poteri delle autorità nazionali di regolamentazione

71. La qualificazione dell'obbligo di comunicazione dei dati imposto dall'art. 25, n. 2, della direttiva universale alle società telefoniche come norma di armonizzazione minima comporta che gli Stati membri sono legittimati, in linea di principio, ad introdurre misure di più ampia portata. Tuttavia, nel caso in cui si avvalgano di tale margine di discrezionalità, gli Stati membri rimangono vincolati al rispetto delle restanti prescrizioni e disposizioni della direttiva servizio universale e delle altre direttive integranti il quadro normativo per le comunicazioni elettroniche.

72. A tale riguardo occorre tener conto, in particolare, delle disposizioni dell'art. 3, n. 2, della direttiva servizio universale, che impone agli Stati membri di rispettare i principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità nel momento in cui essi emanano norme volte a garantire l'attuazione del servizio universale. In base a tale disposizione, gli Stati membri si sforzano altresì di limitare le distorsioni del mercato, tutelando nel contempo l'interesse pubblico. Tuttavia, nell'ambito del presente procedimento non sono stati addotti argomenti atti a dimostrare una violazione di tali prescrizioni in sede di affermazione dell'obbligo di comunicazione dei dati esterni ai sensi dell'art. 47 del TKG.

73. Nondimeno, per quanto riguarda la previsione di un obbligo di messa a disposizione dei dati esterni come quello sancito dall'art. 47 del TKG, occorre chiedersi — alla luce ai fatti che stanno alla base della causa principale — se il legislatore nazionale, adottando tale misura, abbia agito in violazione delle direttive applicabili, ledendo le competenze che, nell'ambito del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche, devono essere riconosciute alle autorità nazionali di regolamentazione sul mercato al dettaglio degli elenchi di abbonati accessibili al pubblico direttamente o tramite servizi di consultazione [17].

74. Al fine di rispondere a tale quesito illustrerò innanzi tutto i compiti e le competenze delle autorità nazionali di regolamentazione all'interno di questo mercato al dettaglio, analizzando in che modo l'introduzione di un obbligo ex lege di comunicazione dei dati esterni, quale quello stabilito dall'art. 47 del TKG, si ripercuota su tali competenze. Mi soffermerò poi sui presupposti in presenza dei quali gli Stati membri possono incidere sulla

17 — All'udienza la ricorrente nella causa principale ha altresì osservato che la previsione di un obbligo di messa a disposizione dei dati esterni, come quello stabilito dall'art. 47 del TKG, costituisce un'ingerenza indebita nei diritti fondamentali della libertà d'impresa e di proprietà ormai espressamente riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Dalle informazioni contenute agli atti non emergono però conferme di una simile ingerenza indebita. A tale proposito, nella domanda di pronuncia pregiudiziale (punti 23 e segg.) il giudice del rinvio ha inoltre espressamente evidenziato che l'obbligo imposto alla ricorrente nella causa principale di rendere disponibili tutti i dati in suo possesso, anche laddove vengano in questione i dati esterni di abbonati di altri gestori, non viola in maniera sproporzionata le sue libertà fondamentali costituzionalmente garantite ai sensi degli artt. 14, n. 1, 12, n. 1, e 2, n. 1, della Costituzione tedesca (Grundgesetz). Il giudice del rinvio nega altresì che sia stato violato il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3, n. 1, della Costituzione tedesca.

sfera di competenze delle autorità nazionali di regolamentazione, nonché sulla questione se, nel prevedere l'obbligo di comunicazione dei dati esterni ai sensi dell'art. 47 del TKG, la Repubblica federale di Germania abbia violato i precetti del diritto dell'Unione che occorre rispettare in tale settore.

a) Competenze delle autorità nazionali di regolamentazione sul mercato degli elenchi di abbonati accessibili al pubblico direttamente o tramite servizi di consultazione

75. In riferimento ai compiti e alle competenze delle autorità nazionali di regolamentazione all'interno del quadro normativo applicabile alle comunicazioni elettroniche, la Corte, nella sentenza 3 dicembre 2009, Commissione/Germania [18], ha sottolineato che la direttiva quadro istituisce un quadro armonizzato per la disciplina dei servizi di comunicazione elettronica, delle reti di comunicazione elettronica nonché delle risorse e dei servizi correlati e definisce le funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione all'interno di tale contesto.

76. In tale cornice di riferimento, l'offerta di elenchi e di servizi di consultazione accessibili al pubblico va qualificata come «servizio correlato» ai sensi della direttiva quadro [19], la disciplina del quale è rimessa alle autorità nazionali di regolamentazione nell'esercizio delle competenze stabilite dalla citata direttiva quadro e dalla direttiva servizio universale.

77. Le competenze delle autorità nazionali di regolamentazione sotto il profilo dell'adozione di provvedimenti di natura regolatoria sui mercati al dettaglio di elenchi e servizi di consultazione sono sostanzialmente stabilite dall'art. 17 della direttiva servizio universale [20].

78. Ai sensi dell'art. 17, n. 1, le autorità nazionali di regolamentazione impongono alle imprese che detengono, ai sensi dell'art. 14 della direttiva quadro, un rilevante potere di mercato su un mercato al dettaglio — determinato

18 — Causa C-424/07 (Racc. pag. I-11431, punto 53).

19 — Ai sensi dell'art. 2, lett. e bis), della direttiva quadro, come modificato dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 25 novembre 2009, 2009/140/CE, recante modifica delle direttive 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (GU L 337, pag. 37), per «servizi correlati» si intendono i servizi correlati ad una rete di comunicazione elettronica e/o ad un servizio di comunicazione elettronica che permettono e/o supportano la fornitura di servizi attraverso tale rete e/o servizio, o sono potenzialmente in grado di farlo; tra questi rientrano, in base a tale disposizione, anche i servizi relativi all'identità, alla posizione e alla presenza dell'utente. Questa definizione legale è stata introdotta dalla direttiva 2009/140, la quale, a mente del suo dodicesimo «considerando», è intesa tra l'altro a chiarire determinate definizioni al fine di eliminare possibili ambiguità.

20 — Nella versione iniziale della direttiva 2002/22, l'art. 18 fissava i poteri regolatori delle autorità nazionali di regolamentazione in relazione all'insieme minimo di linee affittate. L'art. 19 conteneva disposizioni volte a garantire una libera selezione e preselezione del vettore da parte dell'utente finale. Entrambe queste norme sono state abrogate dalla direttiva 2009/136. Quanto alle ragioni di tale modifica, v. il diciannovesimo e il ventesimo «considerando» della direttiva 2009/136.

e identificato conformemente all'art. 15 della medesima direttiva quadro — i necessari obblighi a carattere regolatorio qualora, in esito ad un'analisi di mercato realizzata a norma dell'art. 16 della citata direttiva quadro, accertino che tale mercato non è effettivamente concorrenziale e qualora giungano alla conclusione che gli obblighi previsti dalla direttiva 2002/19 non portano al conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 8 della direttiva 2002/21.

79. L'art. 17, n. 2, della direttiva universale stabilisce a tale riguardo, tra l'altro, che gli obblighi imposti ai sensi del n. 1 di tale articolo si basano sulla natura del problema accertato e sono proporzionati e giustificati alla luce degli obiettivi stabiliti dall'art. 8 della direttiva quadro.

80. Dalle considerazioni che precedono emerge che le autorità nazionali di regolamentazione, qualora accertino, nel rispetto delle corrispondenti disposizioni delle direttive applicabili, che il mercato al dettaglio di elenchi e servizi di consultazione non è effettivamente concorrenziale, devono imporre, o devono poter imporre, adeguati obblighi a carattere regolatorio a carico delle imprese che dispongono di un rilevante potere di mercato sul mercato in questione.

b) L'obbligo di comunicazione dei dati esterni ex art. 47 del TKG quale misura nazionale ripercuotentesi sulla sfera di competenze dell'autorità nazionale di regolamentazione

81. A mio avviso non è possibile negare in modo convincente che la previsione ex lege di un obbligo di comunicazione dei dati esterni come quello introdotto dall'art. 47 del TKG si ripercuote sulla sfera di competenze delle autorità nazionali di regolamentazione.

82. A tale riguardo, analizzando la genesi storica e la collocazione sistematica dell'art. 47 del TKG, il giudice del rinvio evidenzia che, al momento di istituire l'obbligo di comunicazione dei dati esterni, la ricorrente nella causa principale si presentava chiaramente agli occhi del legislatore come modello di impresa integrata verticalmente, che crea dati in proprio mediante l'assegnazione di numeri telefonici e che inoltre pubblica elenchi di abbonati e gestisce servizi di consultazione [21].

83. Il giudice del rinvio è inoltre del parere che la ratio normativa dell'art. 47 del TKG imponga di ritenere che l'obbligo di comunicazione dei dati sancito da tale norma non sia finalizzato unicamente a garantire le condizioni minime per assicurare il servizio

21 — Ordinanza di rinvio, punto 16.

universale. L'intento del legislatore sarebbe stato quello di rendere possibile, mediante l'obbligo di comunicazione enunciato all'art. 47 del TKG, un'offerta interconnessa e integrata, sul piano delle reti e dei servizi, di elenchi di abbonati e di servizi di consultazione. In tal modo si mirerebbe a conseguire non soltanto gli obiettivi fissati dalla direttiva servizio universale, ma anche le finalità di regolazione enunciate dall'art. 2, n. 2, del TKG [22]. Tra queste ultime rientra quella di garantire una leale concorrenza e di promuovere mercati delle telecomunicazioni concorrenziali e sostenibili nel settore dei servizi e delle reti di telecomunicazione nonché delle risorse e dei servizi correlati, curandone la realizzazione anche sul territorio [23].

84. Date tali premesse, il giudice del rinvio, interpretando teleologicamente l'art. 47 del TKG, perviene alla conclusione che l'obbligo di messa a disposizione dei dati previsto dall'art. 47 del TKG costituisce uno strumento per la promozione attiva della concorrenza e dunque va oltre i limiti di un mero strumento di prevenzione degli abusi. Il legislatore avrebbe inteso rimuovere gli ostacoli alla concorrenza non soltanto nella misura dello stretto necessario, bensì nella maniera più ampia possibile [24].

85. Partendo da tali considerazioni del giudice del rinvio, appare chiaro che l'obbligo di messa a disposizione dei dati esterni di cui all'art. 47 del TKG va considerato un intervento strutturale all'interno del mercato al dettaglio degli elenchi e dei servizi di consultazione, volto a creare su tale mercato solide strutture concorrenziali. Qualora e nei limiti in cui tale obiettivo venga raggiunto, non possono più verificarsi le condizioni poste dall'art. 17 della direttiva servizio universale per un eventuale successivo intervento dell'autorità nazionale di regolamentazione. Infatti, tra tali condizioni rientra, tra l'altro, la mancanza di una concorrenza effettiva sul mercato al dettaglio interessato [25]. In tal senso il legislatore tedesco, prevedendo un obbligo ex lege di comunicazione dei dati esterni, è intervenuto attivamente nella sfera di competenze dell'autorità nazionale di regolamentazione.

c) Valutazione della conformità alle direttive di misure nazionali che si ripercuotono sulla sfera di competenze delle autorità nazionali di regolamentazione

86. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre partire dal presupposto che la previsione di un obbligo di comunicazione di dati esterni, come quello previsto dall'art. 47 del

22 — Ordinanza di rinvio, punto 15.

23 — V. l'art. 2, n. 2, punto 2, del TKG, al quale il giudice di rinvio fa espressamente riferimento nel punto 19 dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale.

24 — Ordinanza di rinvio, punto 22.

25 — V. al riguardo l'art. 17, n. 5, della direttiva servizio universale.

TKG, si ripercuote sulla sfera di competenze delle autorità nazionali di regolamentazione.

87. Pur non potendosi in linea di principio escludere che anche il legislatore nazionale possa intervenire quale autorità nazionale di regolamentazione [26], gli atti del fascicolo non forniscono elementi per ritenere che il legislatore tedesco, nell'emanare l'art. 47 del TKG, sia intervenuto in tale veste.

88. Si rende quindi necessario chiarire qui di seguito se e, in caso affermativo, a quali condizioni un legislatore nazionale possa, nell'ambito del quadro giuridico comune per le comunicazioni elettroniche, intervenire in funzione normativa nel settore di competenza delle autorità nazionali di regolamentazione.

89. A mio avviso, le sentenze della Corte intervenute in passato su questo argomento vanno lette nel senso che agli Stati membri è fatto divieto di esercitare o limitare *direttamente* le competenze che, in base alle direttive integranti il quadro normativo comune per le comunicazioni elettroniche, sono riservate alle autorità nazionali di regolamentazione. Ciò però non implica che agli Stati membri sia precluso l'esercizio delle proprie competenze residue già quando le norme emanate nell'esercizio di queste ultime possano interferire *indirettamente* con le competenze delle autorità nazionali di regolamentazione [27].

90. Un esempio del fatto che le direttive integranti il quadro normativo comune per le comunicazioni elettroniche non ammettono un intervento diretto degli Stati membri nelle competenze riservate alle autorità nazionali di regolamentazione può trarsi dalla citata sentenza 3 dicembre 2009, Commissione/Germania [28]. Nell'ambito di tale procedimento per inadempimento la Corte era chiamata a decidere in merito alla conformità al diritto dell'Unione di una normativa nazionale che escludeva, in sostanza, determinati mercati dal controllo dell'autorità nazionale di regolamentazione e che limitava, con riguardo a tali mercati, il potere discrezionale di tale autorità nell'esercizio delle sue residue competenze di regolamentazione. Dato che una simile disciplina aveva in definitiva la conseguenza di limitare le competenze riservate dalle direttive 2002/19, 2002/21 e 2002/22 alle autorità nazionali di regolamentazione,

26 — Sentenza 6 ottobre 2010, causa C-389/08, Base e a. (Racc. pag. I-9073, punto 30).

27 — V. al riguardo anche le conclusioni presentate dall'avvocato generale Cruz Villalón il 22 giugno 2010 nella causa Base e a. (sentenza cit. alla nota 26, paragrafo 46), nelle quali si sostiene in termini analoghi che il legislatore può sì adottare decisioni che si ripercuotono direttamente sulle funzioni dell'autorità nazionale di regolamentazione, ma soltanto a condizione che esso non si arroghi le vesti di tale autorità e che in tal modo non vengano limitate né soppresse funzioni che le direttive hanno conferito espressamente a quest'ultima.

28 — Cit. alla nota 18.

contravvenendo al loro dettato, la Corte ha constatato una violazione delle pertinenti norme di tali direttive.

91. Anche la sentenza 6 ottobre 2010, Commissione/Belgio [29], va letta in definitiva nel senso che non sono consentiti interventi diretti degli Stati membri negli ambiti di competenza riservati alle autorità nazionali di regolamentazione. In tale procedimento per inadempimento la Corte era chiamata a decidere sulla conformità alle direttive di una disciplina legislativa che prevedeva, tra l'altro, che ogni situazione deficitaria derivante per un'impresa dalla fornitura di un determinato servizio universale rappresentasse un «onere eccessivo» ai sensi dell'art. 12 della direttiva servizio universale e giustificasse quindi un indennizzo a favore del soggetto tenuto alla fornitura del servizio. Tale normativa appariva problematica soprattutto in quanto gli artt. 12 e 13 della direttiva servizio universale riconoscono alle autorità nazionali di regolamentazione ampi poteri quanto al calcolo e al finanziamento degli «oneri eccessivi» sostenuti dai soggetti obbligati alla fornitura del servizio universale.

92. Prendendo le mosse da un'analisi dettagliata delle disposizioni nazionali in esame, la Corte ha osservato in primis che il legislatore, con l'art. 12 della direttiva servizio universale, non ha voluto fissare lui stesso i requisiti in presenza dei quali le autorità nazionali di regolamentazione sono tenute a considerare che la fornitura di un servizio universale possa comportare un onere eccessivo. Ne consegue che spetta al legislatore nazionale prevedere i requisiti in base ai quali le autorità nazionali di regolamentazione devono stabilire se un determinato onere è eccessivo ai sensi dell'art. 12 della direttiva servizio universale [30]. Tali requisiti devono però, da un lato, tener conto delle norme imperative della direttiva servizio universale [31]. Dall'altro, il legislatore nazionale non può spingersi sino al punto di determinare lui stesso in maniera generalizzata l'onere eccessivo che dà diritto ad un indennizzo, sostituendosi all'autorità nazionale di regolamentazione e senza tener conto dei metodi fissati dalla direttiva servizio universale [32]. Dato che il legislatore belga non si era attenuto a tali principi, la Corte ha in conclusione constatato l'esistenza di una violazione della direttiva servizio universale.

93. In tale sentenza la Corte, pur reputando in linea di principio compatibile con la direttiva servizio universale il fatto che il legislatore nazionale indichi alle autorità di regolamentazione i criteri per la determinazione dell'«onere eccessivo» ai sensi dell'art. 12 di tale direttiva, è partita comunque dalla

29 — Sentenza 6 ottobre 2010, causa C-222/08, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-9017).

30 — Ibidem, punti 44 e segg., nonché 55 e segg.

31 — Ibidem, punto 84.

32 — Ibidem, punti 57 e segg.

premessa generale secondo cui gli Stati membri, così facendo, esercitano una competenza riconosciuta loro nell'ambito della medesima direttiva servizio universale. Prendendo le mosse da tale considerazione, nella sentenza Commissione/Belgio la Corte ha in sostanza confermato che il legislatore nazionale può esercitare le proprie competenze residue, ai fini della concretizzazione della nozione di «onere eccessivo» di cui all'art. 12 della direttiva servizio universale, tenendo conto dei limiti stabiliti da tale direttiva, ma evitando di esercitare direttamente i poteri riservati all'autorità nazionale di regolamentazione. Non essendosi il legislatore belga attenuto a tali principi, la Corte ha correttamente constatato una violazione della direttiva.

94. A tale proposito, secondo la giurisprudenza della Corte, gli Stati membri devono inoltre provvedere affinché le autorità nazionali di regolamentazione si trovino, dal punto di vista organizzativo e funzionale, nella condizione di svolgere i compiti ad esse spettanti in forza della direttiva quadro e della direttiva servizio universale [33].

95. Il divieto di ingerenza diretta nelle competenze delle autorità nazionali di regolamentazione non significa però che gli Stati membri non possano adottare alcun provvedimento atto ad influire sull'attività delle autorità suddette e sull'esercizio delle competenze attribuite a queste ultime nell'ambito dei mercati sottoposti al loro controllo. Piuttosto, occorre ritenere ammissibili le misure nazionali che incidano solo *in modo indiretto* sui poteri attribuiti alle autorità nazionali di regolamentazione. Infatti, nella struttura complessiva del quadro normativo comune valevole per le comunicazioni elettroniche, come pure nell'ambito dell'interazione tra diritto dell'Unione e diritto degli Stati membri, le competenze degli Stati membri e quelle delle autorità nazionali di regolamentazione si intersecano in più punti [34], cosicché eventuali interventi indiretti degli Stati membri nelle competenze delle autorità nazionali di regolamentazione nell'ambito del quadro normativo comune applicabile alle comunicazioni elettroniche sono non soltanto ammissibili, ma anche specificamente previsti.

96. Questa analisi trova conferma nella sentenza Telekomunikacja Polska [35]. In tale pronuncia pregiudiziale la Corte era stata chiamata a decidere se le direttive integranti il quadro normativo comune applicabile alle comunicazioni elettroniche ostassero ad una disciplina nazionale che vietava di subordinare la stipula di un contratto relativo alla fornitura di servizi di telecomunicazioni accessibili al pubblico — inclusa la predisposizione di un allacciamento alla rete pubblica di

33 — Sentenza Base e a., cit. alla nota 26 (punti 27 e segg.).

34 — Tale coesistenza di competenze in capo agli Stati membri e alle autorità nazionali di regolamentazione si rinviene in vari punti della direttiva servizio universale, come, ad esempio, nell'art. 25, n. 3, di quest'ultima, nel testo modificato dalla direttiva 2009/136.

35 — Sentenza Telekomunikacja Polska, cit. alla nota 15.

telecomunicazioni — alla conclusione da parte dell'abbonato di un contratto per la fornitura di altri servizi. Era dubbio, in particolare, se tale disciplina comportasse un intervento illegittimo nei poteri delle autorità nazionali di regolamentazione. Infatti, la disciplina in questione vietava una determinata prassi adottata dalle imprese di telecomunicazioni, malgrado che tale prassi — in presenza di tutte le condizioni indicate agli artt. 15 e segg. della direttiva quadro e all'art. 17 della direttiva servizio universale — avrebbe potuto essere contrastata anche con provvedimenti di natura regolatoria dell'autorità nazionale di regolamentazione.

97. Ad avviso della Corte, la misura nazionale controversa non rappresentava un'ingerenza, contraria alle direttive applicabili, nei poteri riservati alle autorità nazionali di regolamentazione. In tal senso la Corte, da un lato, ha accertato l'assenza di un'ingerenza diretta nelle competenze di queste autorità [36]. Dall'altro, ha sottolineato che la misura nazionale in questione mirava ad una maggiore protezione dei consumatori nei loro rapporti con gli operatori di servizi di telecomunicazione, tenuto conto del fatto che le direttive quadro e servizio universale non prevedono una completa armonizzazione degli aspetti relativi alla protezione dei consumatori [37].

98. Un'ulteriore conferma della conformità al diritto dell'Unione di eventuali interventi indiretti nelle competenze riservate alle autorità nazionali di regolamentazione si trova nei «considerando» della direttiva 2009/136, che ha modificato, tra l'altro, l'art. 25 della direttiva servizio universale. Con riguardo al tema della prestazione di servizi di consultazione di elenchi, il trentottesimo «considerando» enuncia espressamente che è opportuno prevedere la fornitura dei dati degli utenti finali (sia dei fissi sia dei mobili) orientata ai costi a beneficio dei fornitori di servizi, dando la possibilità agli Stati membri di istituire un meccanismo centralizzato per fornire informazioni aggregate e complete ai fornitori di servizi di elenco, e prevedere altresì la fornitura dell'accesso alla rete in condizioni ragionevoli e trasparenti, al fine di garantire agli utenti finali di beneficiare appieno della

36 — Ibidem, punto 28.

37 — Ibidem, punto 29. A tale riguardo la Corte ha rinviato all'art. 20, n. 1, della direttiva servizio universale, a norma del quale i nn. 2, 3 e 4 di tale articolo lasciano impregiudicata l'applicazione delle norme comunitarie in materia di tutela dei consumatori, segnatamente della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 maggio 1997, 97/7/CE, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza (GU L 144, pag. 19), e della direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU L 95, pag. 29), nonché l'applicazione delle norme nazionali conformi al diritto comunitario. In occasione della modifica della direttiva servizio universale da parte della direttiva 2009/136, tale previsione è stata stralciata dall'art. 20. È stato invece inserito nell'art. 1 della direttiva servizio universale un nuovo n. 4, in base al quale le disposizioni della direttiva relative ai diritti degli utenti finali si applicano fatte salve le norme di diritto dell'Unione in materia di tutela dei consumatori e, in particolare, le direttive 93/13 e 97/7, nonché le norme nazionali conformi al diritto comunitario.

concorrenza, lo scopo ultimo essendo quello di creare le condizioni per sottrarre questi servizi alla regolamentazione del mercato al dettaglio e di proporre offerte di servizi di elenco a condizioni ragionevoli e trasparenti.

99. Pertanto, da tale trentottesimo «considerando» si evince chiaramente che il legislatore ammette che gli Stati membri, negli ambiti disciplinati dalla direttiva servizio universale, possano emanare norme nazionali volte ad agevolare la fornitura dei dati dei clienti ai fornitori di servizi di consultazione di elenchi, al fine di creare *indirettamente* le condizioni necessarie per sottrarre questi servizi alla regolamentazione del mercato al dettaglio.

100. In base alle considerazioni che precedono, pervengo alla conclusione che le direttive integranti il quadro normativo comune applicabile alle comunicazioni elettroniche ostano ad interventi diretti degli Stati membri negli ambiti di competenza riservati alle autorità nazionali di regolamentazione. Eventuali interventi indiretti degli Stati membri in tali ambiti sono invece ammessi.

101. Alla luce di tali principi, per valutare la compatibilità con la direttiva servizio universale dell'obbligo di comunicazione dei dati esterni di cui all'art. 47 del TKG, controverso nella causa principale, occorre in definitiva verificare se la previsione da parte del legislatore nazionale di un simile obbligo integri un intervento diretto nella sfera di competenze riservata alle autorità nazionali di regolamentazione. Ciò dipende a sua volta dallo scopo perseguito dall'obbligo di comunicazione dei dati esterni sancito dall'art. 47 del TKG, nonché dalla concreta configurazione di tale obbligo nel contesto del mercato nazionale al dettaglio degli elenchi di abbonati e dei servizi di consultazione.

102. Se il legislatore tedesco, attraverso l'obbligo di comunicazione dei dati esterni di cui all'art. 47 del TKG, ha inteso intervenire in modo mirato contro una o più imprese attive sul mercato al dettaglio degli elenchi di abbonati e dei servizi di consultazione, per il fatto che su tale mercato non esisteva una concorrenza effettiva e che le imprese suddette disponevano di un notevole potere di mercato, con conseguente difficoltà di accesso per altri operatori, tale misura nazionale deve considerarsi un intervento diretto e dunque illegittimo nella sfera di competenze riservata all'autorità nazionale di regolamentazione. Infatti, in tal caso, attraverso l'imposizione dell'obbligo di comunicazione dei dati esterni qui in esame il legislatore tedesco avrebbe esercitato direttamente le competenze che, in base all'art. 17 della direttiva servizio universale, sono riservate — alle condizioni

previste da tale norma — all'autorità nazionale di regolamentazione.

103. Se invece la Repubblica federale di Germania, prevedendo l'obbligo di messa a disposizione dei dati esterni ai sensi dell'art. 47 del TKG, si è limitata a stabilire in modo obiettivo e generale le condizioni di cornice volte ad agevolare ulteriormente la fornitura dei dati dei clienti ai fornitori di elenchi e servizi di consultazione, si tratta di un intervento indiretto e dunque ammissibile nella sfera di competenze dell'autorità nazionale di regolamentazione.

104. L'accertamento degli obiettivi perseguiti attraverso l'obbligo di comunicazione dei dati esterni di cui all'art. 47 del TKG, nonché la valutazione in ordine alla concreta configurazione di tale obbligo nell'ambito del mercato nazionale al dettaglio degli elenchi di abbonati e dei servizi di consultazione, sono rimessi nel caso specifico al giudice del rinvio.

d) Conclusione

105. Alla luce delle considerazioni svolte, la prima questione pregiudiziale va risolta dichiarando che l'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale non osta ad una normativa nazionale, come l'art. 47 del TKG, in forza della quale le imprese che assegnano numeri telefonici agli abbonati sono tenute a mettere a disposizione — ai fini della fornitura di elenchi di abbonati e di servizi di consultazione accessibili al pubblico — i dati in loro possesso relativi ad abbonati ai quali esse stesse non hanno assegnato numeri telefonici.

106. L'adozione di una normativa siffatta da parte di un legislatore nazionale integra però un intervento nella sfera di competenze che la direttiva servizio universale riserva alle autorità nazionali di regolamentazione, contrario alle norme di tale direttiva, qualora l'obbligo così imposto sia stato introdotto in modo mirato con riferimento ad una o più imprese operanti sul mercato al dettaglio degli elenchi di abbonati e dei servizi di consultazione a motivo del fatto che questa o queste imprese dispongono di un significativo potere di mercato, tale da rendere difficoltoso l'accesso di altri operatori, e che su tale mercato non esiste una concorrenza effettiva. Compete al giudice del rinvio valutare se la normativa nazionale si proponga un simile obiettivo e presenti una configurazione concreta di questo tipo.

B — *Seconda questione pregiudiziale*

107. Con la seconda questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi in ordine alla compatibilità con l'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche di una

normativa nazionale in base alla quale le società telefoniche cui vengano richiesti, ai fini della fornitura di elenchi e di servizi di consultazione accessibili al pubblico, i dati in loro possesso relativi ad abbonati di altre società telefoniche hanno l'obbligo di comunicare tali dati esterni anche qualora gli abbonati interessati o le società telefoniche che hanno assegnato i numeri telefonici non abbiano autorizzato tale comunicazione o vi si siano addirittura opposti.

108. Con tale questione il giudice del rinvio vuole sapere innanzi tutto se, nell'ambito del quadro normativo applicabile alle comunicazioni elettroniche, gli abbonati abbiano un diritto di assenso o di opposizione riguardo alla trasmissione a terzi dei dati personali che li riguardano ai fini della fornitura di elenchi e di servizi di consultazione accessibili al pubblico. Il giudice del rinvio chiede, inoltre, se le società telefoniche che hanno assegnato numeri telefonici agli abbonati possano rifiutare la comunicazione di dati relativi a questi ultimi in vista di un inserimento in elenchi accessibili al pubblico direttamente o tramite servizi di consultazione.

109. Il punto di partenza per la soluzione della seconda questione pregiudiziale è costituito dall'art. 5, n. 2, della direttiva servizio universale. In base a tale disposizione, gli elenchi di abbonati accessibili al pubblico direttamente o mediante servizi di consultazione comprendono, fatte salve le disposizioni dell'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, tutti gli abbonati ai servizi telefonici accessibili al pubblico [38].

110. Tale rinvio all'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche conferma che gli aspetti relativi alla protezione dei dati nell'ambito della realizzazione di elenchi di abbonati accessibili al pubblico direttamente o mediante servizi di consultazione vanno valutati primariamente alla luce di tale direttiva, e dunque non sulla base della direttiva «generale» 95/46 sulla tutela dei dati [39]. Rispetto alla direttiva «generale» 95/46 sulla tutela dei dati, la direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche rappresenta infatti una lex specialis, che prevale, nei settori da essa espressamente disciplinati, sulla citata direttiva generale in materia di protezione dei dati [40].

38 — La versione iniziale dell'art. 5, n. 2, della direttiva servizio universale rinviava all'art. 11 della direttiva 97/66. Tale direttiva è stata abrogata, con effetto a far data dal 31 ottobre 2003, dalla direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche (art. 19, n. 1). Ai sensi dell'art. 19, n. 2, della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, debbono intendersi riferiti a quest'ultima eventuali rimandi alla precedente direttiva 97/66. Con la direttiva 2009/136 il tenore letterale dell'art. 5, n. 2, della direttiva servizio universale è stato adeguato alla nuova situazione di diritto.

39 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 24 ottobre 1995, 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281, pag. 31).

40 — Ciò si evince in modo immediato dall'art. 1, nn. 1 e 2, dalla direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche nonché dal decimo «considerando» di tale direttiva.

111. Ai sensi dell'art. 12, n. 1, della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, gli Stati membri assicurano che gli abbonati siano informati, gratuitamente e prima di essere inseriti in un elenco, in merito agli scopi degli elenchi cartacei o elettronici a disposizione del pubblico od ottenibili mediante servizi di consultazione, nei quali possono essere inclusi i loro dati personali, nonché in merito ad ogni ulteriore possibilità di utilizzo basata su funzioni di ricerca incorporate nelle versioni elettroniche degli elenchi stessi.

112. L'art. 12, n. 2, di tale direttiva stabilisce che gli Stati membri assicurano che gli abbonati abbiano la possibilità di decidere se i loro dati personali — e, nell'affermativa, quali — debbano essere riportati in un elenco pubblico, sempreché tali dati siano pertinenti per gli scopi dell'elenco dichiarati dal suo fornitore, nonché quella di verificare, rettificare o sopprimere tali dati. A mente della stessa disposizione, il non inserimento di dati personali in un elenco pubblico di abbonati, così come la verifica, la rettifica o la soppressione degli stessi in tale elenco, non devono comportare oneri.

113. Ai sensi dell'art. 12, n. 4, i nn. 1 e 2 di tale articolo si applicano agli abbonati che siano persone fisiche. In base a tale disposizione, gli Stati membri assicurano, inoltre, nel quadro del diritto dell'Unione e della normativa nazionale applicabile, un'adeguata tutela dei legittimi interessi degli abbonati che non siano persone fisiche relativamente all'inclusione negli elenchi pubblici.

114. Pertanto, da un lato, dall'art. 5, n. 2, della direttiva servizio universale, letto in combinato disposto con l'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, emerge che gli abbonati che siano persone fisiche possono decidere sempre autonomamente in merito all'inclusione dei propri dati in un elenco pubblico. A tal fine essi devono essere preventivamente informati sugli scopi dell'elenco in questione e sulle funzioni di ricerca presenti. Successivamente all'inserimento di questi dati in un elenco pubblico, gli abbonati possono inoltre decidere liberamente che vengano cancellati.

115. Dall'altro lato, dal combinato disposto dell'art. 5, n. 2, della direttiva servizio universale e dell'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche emerge chiaramente che le società telefoniche che hanno assegnato numeri telefonici agli abbonati non hanno alcun potere di influire sulla decisione se e, in caso affermativo, in quale misura i dati personali dei loro abbonati debbano essere inseriti in elenchi accessibili al pubblico direttamente o mediante servizi di consultazione.

116. Tali imprese sono comunque tenute in linea di principio a rispettare le decisioni assunte dai loro abbonati in merito alla pubblicazione dei dati che li riguardano all'interno di elenchi accessibili al pubblico. Infatti, tenuto conto, in particolare, del collegamento sistematico tra l'art. 5 e l'art. 25 della direttiva servizio universale, si deve partire dal presupposto che anche per l'obbligo di messa a disposizione dei dati imposto alle società telefoniche dall'art. 25, n. 2, di tale direttiva valga la riserva di applicazione delle disposizioni in materia di tutela dei dati personali dettate dall'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, ciò che risulta espressamente confermato dall'art. 25, n. 5, della citata direttiva servizio universale [41]. La stessa regola deve valere nel caso di un obbligo di comunicazione di dati esterni previsto da una normativa nazionale, come l'art. 47 del TKG, il quale abbia un contenuto più ampio rispetto all'obbligo di comunicazione dei dati previsto dall'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale. Infatti, anche tale obbligo di comunicazione dei dati è finalizzato alla realizzazione di elenchi di abbonati e di servizi di consultazione completi ai sensi dell'art. 5 della direttiva servizio universale e deve dunque essere conforme alle prescrizioni dell'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche.

117. Da queste considerazioni emerge che una società telefonica, chiamata a rendere disponibili i dati degli abbonati in suo possesso ai fini della pubblicazione di tali dati in un elenco accessibile al pubblico, ai sensi dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale ovvero dell'art. 47 del TKG, deve sempre rispettare le disposizioni in materia di tutela dei dati personali fissate dall'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche. Pertanto, le società telefoniche possono soddisfare le richieste di comunicazione dei dati solo in presenza del consenso informato dell'abbonato alla pubblicazione dei suoi dati all'interno di un elenco pubblico siffatto.

118. Alla luce dei fatti oggetto della causa principale, occorre in questa sede chiarire, in particolare, se gli abbonati possano prestare il consenso all'inserimento dei loro dati personali in un elenco abbonati accessibile al pubblico direttamente o mediante servizi di consultazione limitandolo ad un determinato fornitore di elenchi, o se invece il consenso prestato all'inserimento dei dati in un determinato

41 — In proposito, v. anche l'art. 20, n. 1, lett. c), della direttiva servizio universale, come modificato dalla direttiva 2009/136, in base al quale il contratto scritto che le società telefoniche devono stipulare con i loro abbonati deve espressamente prevedere la scelta dell'abbonato di far includere o meno i suoi dati personali in un elenco e, in caso affermativo, i dati di cui trattasi. Allo stesso modo, ai sensi dell'art. 21, n. 3, della direttiva servizio universale, come modificato dalla direttiva 2009/136, gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di regolamentazione possano imporre alle società telefoniche l'obbligo di informare gli abbonati in merito al loro diritto di decidere se far inserire o meno i loro dati personali in un elenco e alle tipologie dei dati di cui si trattasi.

elenco pubblico debba, in presenza di determinate condizioni, ritenersi valido anche per altri elenchi pubblici dello stesso tipo.

119. Al riguardo, il tenore letterale dell'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche non permette di trarre una conclusione univoca. Il trentottesimo e il trentanovesimo «considerando» di tale direttiva contengono però chiare indicazioni circa i limiti del potere di decisione che, ai sensi dell'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, deve essere riconosciuto agli abbonati intenzionati a far inserire i propri dati in un elenco di abbonati accessibile al pubblico per quanto riguarda la scelta del mezzo di pubblicazione.

120. Il trentottesimo «considerando» prevede che gli abbonati possano decidere se autorizzare la pubblicazione dei loro dati personali in un elenco. Il trentanovesimo «considerando» specifica che le imprese che raccolgono i dati degli abbonati ai fini della pubblicazione in un elenco accessibile al pubblico devono informare gli abbonati degli scopi di tali elenchi. A mente di tale «considerando», la trasmissione dei dati dell'abbonato a terzi è lecita solo quando l'abbonato sia stato informato di questa possibilità nonché in merito al ricevente od alle categorie di possibili riceventi, e a condizione che i dati non vengano usati per scopi diversi da quelli per cui sono stati raccolti. Se la parte che raccoglie i dati dall'abbonato o i terzi a cui i dati sono stati trasmessi desiderano usarli per uno scopo ulteriore, è necessario, in base a detto «considerando», ottenere nuovamente il consenso dell'abbonato.

121. Gli enunciati fondamentali ricavabili dai citati «considerando» sono che è riservata agli abbonati la decisione riguardo alla pubblicazione o no dei loro dati in un elenco pubblico e che, a tal fine, essi devono essere preventivamente informati in merito agli scopi di tale elenco. Qualora i fornitori di tali elenchi o coloro che raccolgono i dati possano trasmettere a terzi i dati raccolti, per i medesimi scopi per i quali questi sono stati acquisiti, essi sono tenuti ad informare gli abbonati di tale possibilità, indicando il ricevente o le possibili categorie di riceventi. In questo contesto non si fa riferimento ad un diritto di opposizione esercitabile dall'abbonato contro tale comunicazione a soggetti terzi. Solo qualora i dati vengano trasmessi per uno scopo diverso è necessario che l'abbonato presti nuovamente il proprio consenso.

122. Dai citati «considerando» emerge dunque che il legislatore ha inteso riservare, in linea di principio, all'abbonato la scelta se autorizzare o no l'inserimento dei suoi dati in un elenco pubblico per uno scopo determinato. In questo contesto, però, il consenso viene prestato con primario riferimento allo scopo della pubblicazione dei dati in un elenco pubblico, e non in relazione alla persona del fornitore. Questo spiega perché, secondo

il tenore letterale del trentanovesimo «considerando», sia sufficiente informare l'abbonato quando i suoi dati possono essere trasmessi ad un terzo per un identico utilizzo, mentre soltanto nel caso in cui il destinatario dei dati intenda utilizzarli per uno scopo diverso si renda nuovamente necessario ottenere il consenso di detto abbonato.

123. Le valutazioni espresse nei suddetti «considerando» inducono quindi a interpretare l'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche nel senso che, in linea di principio, spetta all'abbonato decidere se i suoi dati personali possono essere inseriti in un elenco accessibile al pubblico, ma tale consenso alla pubblicazione non può essere arbitrariamente limitato ad un determinato fornitore. Pertanto, nel caso in cui su un mercato siano attivi più operatori dalle caratteristiche equivalenti che forniscono elenchi pubblici di abbonati e questi elenchi abbiano scopi identici e presentino analoghe funzioni di ricerca, l'abbonato non può limitare arbitrariamente ad uno solo di questi operatori il proprio consenso alla pubblicazione.

124. Tale interpretazione trova conferma anche in un'analisi sistematico-teleologica dell'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche nel contesto globale del quadro normativo applicabile alle comunicazioni elettroniche.

125. Obiettivo dell'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche è la tutela della sfera privata delle persone fisiche nonché dei legittimi interessi delle persone giuridiche in occasione della pubblicazione dei loro dati in elenchi pubblici di abbonati. Questo obiettivo deve essere armonizzato con il compito imposto dall'art. 5 della direttiva servizio universale di fornire almeno un elenco di abbonati completo e almeno un servizio di consultazione completo e con l'obbligo di messa a disposizione dei dati a tal fine previsto a carico delle società telefoniche ai sensi dell'art. 25, n. 2, di detta direttiva.

126. Se la libertà di decisione garantita agli abbonati in relazione alla pubblicazione dei loro dati si spingesse sino ad ammettere che essi possano autorizzare la pubblicazione di questi ultimi nell'elenco accessibile al pubblico di un determinato fornitore, vietando al contempo un'eventuale pubblicazione successiva di tali dati in un elenco avente scopi identici e analoghe funzioni di ricerca gestito da un concorrente con caratteristiche equivalenti, verrebbe gravemente compromesso il raggiungimento dell'obiettivo, fissato all'art. 5 della direttiva servizio universale, della predisposizione di almeno un elenco completo di abbonati accessibile al pubblico direttamente o mediante servizi di consultazione. Se in un determinato Stato membro in cui operano sul mercato più fornitori di elenchi pubblici, gli abbonati, indipendentemente dall'identità degli scopi di tali elenchi e dall'equivalenza delle caratteristiche dei loro fornitori, potessero decidere liberamente di autorizzare l'inserimento dei loro dati in uno solo di tali

elenchi, nessuno dei suddetti fornitori sarebbe più in grado di garantire la pubblicazione di un elenco completo.

127. Sulla base di queste considerazioni, ritengo in conclusione che l'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche vada interpretato nel senso che il consenso dell'abbonato all'inclusione dei suoi dati personali in un elenco accessibile al pubblico direttamente o mediante servizi di consultazione gestito da un determinato fornitore deve intendersi prestato anche in riferimento all'inclusione di tali dati in elenchi aventi scopi identici e analoghe funzioni di ricerca gestiti da fornitori con caratteristiche equivalenti, a condizione che l'abbonato sia stato informato dell'esistenza di tali fornitori e della possibilità che i suoi dati vengano pubblicati in questi ulteriori elenchi.

128. Una simile interpretazione dell'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche è conforme, inoltre, ai principi enunciati agli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ai quali tale direttiva è chiamata a dare attuazione [42]. Infatti, come confermato dalla Corte anche recentemente nella sentenza Volker und Markus Schecke [43], il diritto fondamentale alla protezione dei dati di carattere personale sancito dall'art. 8, n. 1, della Carta, che si pone in stretta connessione con il diritto fondamentale al rispetto della vita privata sancito dall'art. 7 della medesima Carta, non si presenta come una prerogativa assoluta. Esso va piuttosto considerato alla luce della sua funzione sociale ed interpretato di conseguenza.

129. Pertanto, riassumendo, ritengo che le società telefoniche cui venga richiesto di

42 — V. a tale riguardo il secondo «considerando» della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche.

43 — Sentenza 9 novembre 2010, cause riunite C-92/09 e C-93/09 (Racc. pag. I-11063, punti 47 e segg.).

comunicare, ai sensi dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale ovvero dell'art. 47 del TKG, i dati degli abbonati in loro possesso, debbano rispettare le disposizioni in materia di tutela dei dati personali contenute nell'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche. In base a tale norma spetta agli abbonati decidere se i loro dati debbano essere inseriti in un elenco accessibile al pubblico direttamente o mediante servizi di consultazione. Tuttavia, se l'abbonato autorizza la pubblicazione dei suoi dati in un siffatto elenco pubblico, non gli spetta, ai sensi dell'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, alcun diritto di assenso o di opposizione riguardo alla successiva comunicazione di tali dati a fornitori con caratteristiche equivalenti che offrono elenchi o servizi di consultazione pubblici aventi scopi identici e analoghe funzioni di ricerca, sempreché l'abbonato sia stato informato di tale possibilità di trasmissione a terzi nonché in merito al ricevente o alle categorie di possibili riceventi [44] e che questi dati non vengano utilizzati dal ricevente per scopi diversi da quelli per i quali l'abbonato ha autorizzato la pubblicazione.

130. Alla luce delle considerazioni svolte, la seconda questione pregiudiziale va risolta nel senso che una normativa nazionale, in virtù della quale le imprese che assegnano numeri telefonici agli abbonati sono obbligate a mettere a disposizione, su richiesta — ai fini della fornitura di elenchi di abbonati e di servizi di consultazione accessibili al pubblico — i dati relativi ad abbonati cui esse stesse non hanno assegnato numeri telefonici, è compatibile con l'art. 12 della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, purché vi sia la garanzia che l'abbonato è stato informato tanto in merito al suddetto obbligo di comunicazione dei dati ai fornitori di elenchi accessibili al pubblico, quanto in ordine alla cerchia dei fornitori di tali elenchi, nonché al contenuto, agli scopi ed alle funzioni di ricerca di questi ultimi, e sia garantito altresì che egli ha prestato il proprio consenso alla pubblicazione dei suoi dati negli elenchi di cui trattasi. Qualora su un mercato operino più fornitori, con caratteristiche equivalenti, di elenchi accessibili al pubblico e tali elenchi abbiano scopi identici e presentino analoghe funzioni di ricerca, l'abbonato non può limitare arbitrariamente ad uno solo di questi operatori il proprio consenso alla pubblicazione.

44 — Poiché le società telefoniche, che hanno l'obbligo ai sensi dell'art. 25, n. 2, della direttiva servizio universale ovvero dell'art. 47 del TKG di comunicare i dati degli abbonati ai fornitori di elenchi pubblici, possono adempiere tale obbligo solo con il consenso dell'abbonato interessato, esse sono in linea di principio tenute ad informare quest'ultimo — direttamente o tramite terzi — di tale obbligo di messa a disposizione dei dati, siano questi propri o esterni, e a verificare, a tale riguardo, se l'abbonato acconsente alla trasmissione dei suoi dati ai fini della pubblicazione in un elenco accessibile al pubblico [v. art. 20, n. 1, lett. c), della direttiva servizio universale, come modificato dalla direttiva 2009/136].

VII — Conclusione

131. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali sollevate dal Bundesverwaltungsgericht nei termini seguenti:

1) L'art. 25, n. 2, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, non osta ad una normativa nazionale, come l'art. 47 del Telekommunikationsgesetz, in forza della quale le imprese che assegnano numeri telefonici agli abbonati sono tenute a mettere a disposizione — ai fini della fornitura di elenchi di abbonati e di servizi di consultazione accessibili al pubblico — i dati in loro possesso relativi ad abbonati ai quali esse stesse non hanno assegnato numeri telefonici.

   L'adozione di una normativa siffatta da parte di un legislatore nazionale integra però un intervento nella sfera di competenze che la direttiva 2002/22 riserva alle autorità nazionali di regolamentazione, contrario alle norme di tale direttiva, qualora l'obbligo così imposto sia stato introdotto in modo mirato con riferimento ad una o più imprese operanti sul mercato al dettaglio degli elenchi di abbonati e dei servizi di consultazione a motivo del fatto che questa o queste imprese dispongono di un significativo potere di mercato, tale da rendere difficoltoso l'accesso di altri operatori, e che su tale mercato non esiste una concorrenza effettiva. Compete al giudice del rinvio valutare se la normativa nazionale si proponga un simile obiettivo e presenti una configurazione concreta di questo tipo.

2) Una normativa nazionale, in virtù della quale le imprese che assegnano numeri telefonici agli abbonati sono obbligate a mettere a disposizione, su richiesta — ai fini della fornitura di elenchi di abbonati e di servizi di consultazione accessibili al pubblico — i dati relativi ad abbonati cui esse stesse non hanno assegnato numeri telefonici, è compatibile con l'art. 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 luglio 2002, 2002/58/CE, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, purché vi sia la garanzia che l'abbonato è stato informato tanto in merito al suddetto obbligo di comunicazione dei dati ai fornitori di elenchi accessibili al pubblico, quanto in ordine alla cerchia dei fornitori di tali elenchi, nonché al contenuto, agli scopi ed alle funzioni di ricerca di questi ultimi, e sia garantito altresì che egli ha prestato il proprio consenso alla pubblicazione dei suoi dati negli elenchi di cui trattasi. Qualora su un mercato operino più fornitori, con caratteristiche equivalenti, di elenchi accessibili al pubblico e tali elenchi abbiano scopi identici e presentino analoghe funzioni di ricerca, l'abbonato non può limitare arbitrariamente ad uno solo di questi operatori il proprio consenso alla pubblicazione.