SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

5 maggio 2011 *

Nel procedimento C-543/09,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Bundesverwaltungsgericht (Germania), con decisione 28 ottobre 2009, pervenuta in cancelleria il 22 dicembre 2009, nella causa

Deutsche Telekom AG

contro

Bundesrepublik Deutschland,

con l'intervento di:

GoYellow GmbH,

Telix AG,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts (relatore), presidente di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. G. Arestis, J. Malenovský e T. von Danwitz, giudici,

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak
cancelliere: sig. K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 dicembre 2010,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Deutsche Telekom AG, dall'avv. W. Roth, Rechtsanwalt, e dalla sig.ra I. Fink, Justitiarin;

— per la Bundesrepublik Deutschland, dalla sig.ra E. Greiwe, in qualità di agente;

— per la GoYellow GmbH, dall'avv. G. Jochum, Rechtsanwalt;

— per il governo italiano, dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dal sig. P. Gentili, avvocato dello Stato;

— per il governo del Regno Unito, dalle sig.re F. Penlington e C. Murrell, in qualità di agenti, assistite dal sig. T. Ward, barrister;

— per la Commissione europea, dai sigg. A. Nijenhuis e G. Braun, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 febbraio 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'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») (GU L 108, pag. 51), nonché dell'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 vita privata e comunicazioni elettroniche) (GU L 201, pag. 37; in prosieguo: la direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Deutsche Telekom AG (in prosieguo: la «Deutsche Telekom») e la Repubblica federale di Germania, 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»), relativamente all'obbligo, imposto dalla legge sulle telecomunicazioni (Telekommunikationsgesetz; in prosieguo: il «TKG») alle imprese che assegnano numeri di telefono di mettere a disposizione di altre imprese, la cui attività consista nella fornitura di elenchi telefonici e di servizi di consultazione elenchi accessibili al pubblico, i dati in loro possesso concernenti gli abbonati di imprese terze.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

La direttiva 95/46/CE

3 Dall'art. 1, n. 1, della 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), risulta che questa mira ad assicurare la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche e particolarmente del diritto alla vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali.

4 L'art. 2, lett. h), di detta direttiva definisce «consenso della persona interessata» «qualsiasi manifestazione di volontà libera, specifica e informata con la quale la persona interessata accetta che i dati personali che la riguardano siano oggetto di un trattamento».

5 L'art. 7, lett. a), della medesima direttiva dispone che il trattamento di dati personali può essere effettuato soltanto quando «la persona interessata ha manifestato il proprio consenso in maniera inequivocabile».

La direttiva «ONP»

6 A decorrere dal 1º gennaio 1998 la fornitura dei servizi e delle infrastrutture di telecomunicazione è stata liberalizzata nell'Unione europea. Tale liberalizzazione è avvenuta in concomitanza con l'istituzione di un quadro normativo armonizzato di cui faceva parte la 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; in prosieguo: la «direttiva "ONP"»).

7 La direttiva «ONP» è stata abrogata dall'art. 26 della 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; in prosieguo: la «direttiva-quadro»). L'art. 6, n. 3, della direttiva «ONP» disponeva quanto segue:

«Per garantire la fornitura dei servizi [di elenco telefonico e consultazione elenco abbonati], gli Stati membri fanno sì che tutti gli organismi incaricati di attribuire i

numeri di telefono agli abbonati soddisfino tutte le ragionevoli richieste di rendere disponibili le informazioni utili, in forma convenuta e a condizioni eque, orientate ai costi e non discriminatorie».

Quadro normativo comune

8 Come discende dal primo «considerando» della direttiva-quadro, alcuni anni dopo la liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni risultavano realizzate le condizioni per una concorrenza effettiva ed è stato adottato un quadro normativo comune (in prosieguo: il «QNC»). Nel QNC rientrano, in particolare, la direttiva-quadro, la direttiva «servizio universale» nonché la direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche».

— La direttiva-quadro

9 L'art. 1, n. 1, della direttiva-quadro prevede quanto segue:

«La presente direttiva istituisce un quadro normativo armonizzato per la disciplina dei servizi di comunicazione elettronica (...) definisce le funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione ed istituisce le procedure atte a garantire l'applicazione armonizzata del quadro normativo nella Comunità».

10 La direttiva-quadro conferisce alle autorità nazionali di regolamentazione (in prosieguo: le «ANR») funzioni specifiche di regolamentazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche. In tal modo, in forza del suo art. 16, le ANR procedono all'analisi dei mercati rilevanti nel settore delle comunicazioni elettroniche e valutano se tali mercati siano effettivamente concorrenziali. Se un mercato non è effettivamente concorrenziale l'ANR competente impone specifici obblighi di regolamentazione alle imprese che dispongono di un significativo potere di mercato.

— La direttiva «servizio universale»

11 L'undicesimo e il trentacinquesimo «considerando» della direttiva «servizio universale» così recitano:

«(11) 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 [GU 1998, L 24, pag. 1] tutela il diritto degli abbonati alla vita privata con riferimento all'inclusione di dati personali negli elenchi pubblici.

(...)

(35) 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».

12 L'art. 5 della direttiva «servizio universale», intitolato «Elenco abbonati e servizi di consultazione», nella sua versione vigente all'epoca dei fatti di cui alla causa principale aveva il seguente tenore:

«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;

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'art. 11 della direttiva 97/66/CE, tutti gli abbonati ai servizi telefonici accessibili al pubblico.

(...)».

13 Ai sensi dell'art. 17 della direttiva «servizio universale», le ANR, a seguito dell'effettuazione di un'analisi di un mercato al dettaglio e dopo aver accertato che il mercato interessato non è effettivamente concorrenziale, impongono i necessari obblighi normativi alle imprese identificate come imprese che detengono un rilevante potere di mercato su tale mercato.

14 L'art. 25 della direttiva «servizio universale», intitolato «Servizi di assistenza mediante operatore e di consultazione elenchi», nella sua versione vigente all'epoca dei fatti di cui alla causa principale disponeva quanto 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'art. 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.

(...)

5. I paragrafi 1, 2, (...) 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'art. 11 della direttiva 97/66/CE».

— La direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche»

15 Il trentottesimo e il trentanovesimo «considerando» della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche» enunciano quanto segue:

«(38) 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.

(39) L'obbligo di informare gli abbonati sugli scopi di elenchi pubblici in cui i loro dati personali 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 i dati sono stati trasmessi desiderano usarli 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».

16 L'art. 12 della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche», intitolato «Elenchi di abbonati», ai suoi nn. 1-3 prevede quanto segue:

«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 le 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».

17 L'art. 19 della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche» dispone che la direttiva 97/66 è abrogata con efficacia a decorrere dal 31 ottobre 2003 e che «[i] riferimenti alla direttiva abrogata si intendono fatti alla presente direttiva». I riferimenti all'art. 11 della direttiva 97/66 devono pertanto essere intesi come fatti all'art. 12 della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche».

La normativa nazionale

18 Secondo il giudice del rinvio, dal combinato disposto degli artt. 47, n. 1, 104 e 105 del TKG risulta che tutte le imprese che assegnano numeri di telefono agli utenti finali hanno l'obbligo di trasmettere ai fornitori di elenchi abbonati e servizi di consultazione accessibili al pubblico che ne facciano richiesta non solo i dati relativi ai propri abbonati, ma altresì i dati di cui dispongono relativi agli abbonati di operatori telefonici terzi. La trasmissione di tali dati non è subordinata al consenso o alla mancata opposizione da parte degli abbonati interessati o dei loro operatori telefonici.

Fatti all'origine della controversia e questioni pregiudiziali

19 In qualità di gestore di rete di telecomunicazioni in Germania, la Deutsche Telekom assegna numeri di telefono ai suoi abbonati. Essa gestisce un servizio di consultazione elenchi telefonici su tutto il territorio tedesco. Inoltre, pubblica elenchi cartacei ed elettronici contenenti informazioni relative non solo ai propri abbonati, ma anche agli abbonati di imprese terze. La Deutsche Telekom acquisisce i dati a tal fine necessari presso gli operatori telefonici che hanno assegnato numeri di telefono agli abbonati in questione. In tal senso, essa ha concluso contratti aventi ad oggetto l'acquisizione di dati relativi agli abbonati con circa 100 imprese.

20 Le società GoYellow GmbH (in prosieguo: la «GoYellow») e Telix AG (in prosieguo: la «Telix»), parti intervenienti nella causa principale, gestiscono rispettivamente un servizio di informazioni tramite Internet e un servizio di consultazione di elenchi del telefono e utilizzano dati messi a loro disposizione dalla Deutsche Telekom in cambio

di un corrispettivo. A seguito di una controversia in merito all'ampiezza dei dati che, in forza degli artt. 47, n. 1, 104 e 105 del TKG, la Deutsche Telekom aveva l'obbligo di mettere a disposizione della GoYellow e della Telix, queste ultime hanno adito la Bundesnetzagentur.

21 Con decisione 11 settembre 2006, la Bundesnetzagentur ha ingiunto alla Deutsche Telekom di mettere a disposizione della GoYellow e della Telix non soltanto i dati relativi ai propri abbonati, ma anche i dati in suo possesso relativi agli abbonati di operatori telefonici terzi (in prosieguo: i «dati esterni»), anche quando questi ultimi operatori o i loro abbonati desideravano che detti dati fossero pubblicati esclusivamente dalla Deutsche Telekom.

22 La Deutsche Telekom ha proposto ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht Köln (Tribunale amministrativo di Colonia) avverso la predetta decisione della Bundesnetzagentur.

23 Con sentenza 14 febbraio 2008 il Verwaltungsgericht Köln ha respinto il suddetto ricorso. La Deutsche Telekom ha quindi proposto ricorso per «Revision» (ricorso per cassazione) dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale), adducendo segnatamente che un obbligo di trasmissione di dati esteso ai dati esterni viola le disposizioni della direttiva «servizio universale».

24 Nella decisione di rinvio il Bundesverwaltungsgericht spiega che la controversia principale si limita, da un lato, all'obbligo imposto alla Deutsche Telekom di trasmettere dati esterni alla GoYellow e alla Telix e, dall'altro, ai dati che l'abbonato o il suo operatore telefonico desidera siano pubblicati esclusivamente dalla Deutsche Telekom. Ad avviso del giudice del rinvio, in base al solo diritto nazionale il ricorso per «Revision» dovrebbe essere respinto. Esso si chiede tuttavia se l'obbligo imposto dal diritto nazionale applicabile alla controversia di cui è investito sia conforme al diritto dell'Unione.

25 Il Bundesverwaltungsgericht rileva, da un lato, che la sentenza 25 novembre 2004, causa C-109/03, KPN Telecom (Racc. pag. I-11273), consente di affermare che, in forza dell'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale», un'impresa che assegna numeri di telefono ha l'obbligo di trasmettere solo i dati relativi ai propri abbonati. Il giudice del rinvio ritiene, dall'altro, che non possa escludersi che il diritto dell'Unione consenta al legislatore nazionale di estendere l'obbligo di mettere a disposizione informazioni ai dati esterni, in considerazione, in particolare, dello scopo generale della direttiva-quadro, consistente nel promuovere la concorrenza. Difatti, secondo tale giudice, la raccolta di dati presso un unico interlocutore è idonea, da una parte, ad evitare i sostanziali ostacoli normalmente connessi al fatto di conseguire i dati presso le singole imprese individuali che assegnano numeri di telefono, al momento della costituzione e, soprattutto, dell'attualizzazione permanente degli stock di dati necessari per la fornitura di elenchi telefonici nonché di servizi di consultazione elenchi e, dall'altra, a promuovere in modo durevole solide strutture concorrenziali.

26 Nell'ipotesi in cui al legislatore nazionale sia consentito estendere l'obbligo di mettere a disposizione dati anche ai dati esterni di cui l'impresa soggetta a tale obbligo disponga, il giudice del rinvio si chiede se l'art. 12 della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche» subordini la trasmissione di tali dati esterni al consenso degli abbonati e dei loro operatori telefonici.

27 In tale contesto, il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il procedimento e di porre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 25, n. 2, della [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.

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

2) Se l'art. 12 della [direttiva "vita privata e 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».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

28 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale» debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che imponga alle imprese che assegnano numeri di telefono ad utenti finali l'obbligo di mettere a disposizione di imprese la cui attività consiste nel fornire elenchi e servizi di consultazione accessibili al pubblico i dati di cui dispongono relativi agli abbonati di imprese terze.

29 Per risolvere tale questione occorre, innanzitutto, verificare se i dati esterni di cui trattasi nella causa principale configurino «informazioni necessarie» ai sensi dell'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale», che le imprese che assegnano numeri di telefono hanno l'obbligo di comunicare, in forza di tale disposizione, alle imprese la cui attività consiste nel fornire elenchi e servizi di consultazione accessibili al pubblico.

30 In proposito, si deve rilevare che l'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale» pone un obbligo di trasmissione di dati esclusivamente a carico delle «imprese che assegnano numeri agli abbonati». In considerazione del collegamento così stabilito tra l'obbligo di trasmissione dei dati, da un lato, e l'assegnazione di un numero di telefono ad un abbonato, dall'altro, deve ritenersi che le «informazioni necessarie», la cui comunicazione è resa obbligatoria dalla citata disposizione, riguardino unicamente i dati relativi agli abbonati delle imprese di cui trattasi. Infatti, tale disposizione impone un obbligo ad un'impresa, quale la Deutsche Telekom, nella sua qualità di impresa che assegna numeri di telefono e non già in quanto fornitore di elenchi e di servizi di consultazione.

31 Una simile interpretazione è corroborata dall'obiettivo che l'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale» persegue, ossia quello di assicurare il rispetto dell'obbligo di servizio universale sancito all'art. 5, n. 1, di tale direttiva, norma che dispone che gli Stati membri provvedano affinché almeno un elenco completo o un servizio completo di consultazione degli elenchi sia messo a disposizione degli utenti finali. Orbene, un obbligo imposto a qualsiasi impresa che assegna numeri di telefono di trasmettere i dati relativi ai propri abbonati consente all'impresa designata per fornire il servizio universale di cui trattasi di costituire una banca dati esauriente e, quindi, di assicurare il rispetto dell'obbligo di cui al summenzionato art. 5, n. 1.

32 A sostegno della loro argomentazione secondo cui l'obbligo di trasmissione dei dati di cui all'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale» si riferisce anche ai dati esterni, la Bundesnetzagentur e il governo italiano fanno riferimento all'undicesimo «considerando» di detta direttiva nonché allo scopo generale di promozione della concorrenza di cui al QNC.

33 A questo proposito occorre ricordare che l'undicesimo «considerando» della direttiva «servizio universale» enuncia che «[g]li utenti e i consumatori desiderano disporre di elenchi completi e di servizi di consultazione che comprendano tutti gli abbonati repertoriati e i rispettivi numeri». Tuttavia, tale «considerando» deve essere letto in combinazione con l'obbligo di servizio universale sancito dall'art. 5, n. 1, di detta direttiva, che non impone agli Stati membri di assicurare che tutti gli elenchi e i servizi di consultazione elenchi siano completi. Infatti, in forza di tale disposizione gli Stati membri debbono soltanto provvedere affinché almeno un elenco completo o un servizio completo di consultazione degli elenchi sia messo a disposizione degli utenti finali. Orbene, come risulta dal punto 31 della presente sentenza, un obbligo di trasmissione riguardante le imprese che assegnano numeri di telefono e relativo ai soli dati concernenti gli abbonati di queste ultime è sufficiente a garantire il rispetto dell'obbligo di servizio universale di cui al citato art. 5, n. 1.

34 L'obiettivo generale del QNC, che è quello di promuovere la concorrenza, non consente neppure di ritenere che un'impresa che assegna numeri di telefono agli abbonati, quale la Deutsche Telekom, sia tenuta, in forza dell'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale», a trasmettere ad imprese terze altri dati rispetto a quelli relativi ai propri abbonati.

35 Infatti, l'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale» deve essere interpretato alla luce del suo obiettivo specifico, che è quello di assicurare il rispetto dell'obbligo di servizio universale stabilito dall'art. 5, n. 1, di tale direttiva.

36 Inoltre, il trentacinquesimo «considerando» della direttiva «servizio universale» dichiara che la fornitura degli elenchi abbonati e dei servizi di consultazione è già aperta alla concorrenza. Orbene, in un mercato concorrenziale, l'obbligo a carico delle imprese che assegnano numeri di telefono di trasmettere i dati relativi ai propri abbonati, conformemente all'art. 25, n. 2, di tale direttiva, in linea di principio consente non solo all'impresa designata di assicurare il rispetto dell'obbligo di servizio universale previsto dall'art. 5, n. 1, della suddetta direttiva, ma altresì a qualunque operatore telefonico di costituire una banca dati esauriente e di esercitare attività sul mercato dei servizi di fornitura di elenchi abbonati e di consultazione. Al riguardo è sufficiente che l'operatore interessato chieda a ciascuna impresa che assegna numeri di telefono i dati rilevanti relativi ai suoi abbonati.

37 Da quanto precede risulta pertanto che le «informazioni necessarie» ai sensi dell'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale», la cui comunicazione è resa obbligatoria da tale disposizione, riguardano esclusivamente le informazioni relative agli abbonati delle imprese che assegnano numeri di telefono.

38 In secondo luogo, deve stabilirsi se l'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale» proceda ad un'armonizzazione completa o se, al contrario, tale disposizione consenta agli Stati membri di porre a carico delle imprese che assegnano numeri di telefono l'obbligo di trasmettere alle imprese che intendano fornire elenchi e servizi di consultazione accessibili al pubblico non solo le «informazioni necessarie» ai sensi della predetta disposizione, ma anche dati esterni.

39 A questo proposito è anzitutto opportuno ricordare che, al punto 35 della citata sentenza KPN Telecom, relativa all'interpretazione dell'art. 6, n. 3, della direttiva «ONP», il cui tenore è affine a quello dell'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale», la Corte ha dichiarato che detto art. 6, n. 3, non era finalizzato ad un'armonizzazione

completa e che gli Stati membri continuano ad essere competenti al fine di determinare se, in un contesto nazionale specifico, determinate informazioni supplementari debbano essere messe a disposizione dei terzi.

40 La Deutsche Telekom, il governo del Regno Unito e la Commissione europea sostengono, tuttavia, che siffatta interpretazione non può essere applicata all'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale», dal momento che questa fa parte del QNC il quale, come emerge dall'art. 1, n. 1, della direttiva-quadro, è un quadro normativo armonizzato per la disciplina dei servizi di comunicazione elettronica. Al legislatore nazionale non sarebbe consentito, pertanto, imporre alle imprese interessate obblighi più ampi di quelli previsti da tale art. 25, n. 2.

41 A tale riguardo si deve rilevare, in primo luogo, che l'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale» rientra nel capitolo IV della stessa, dedicato agli interessi e ai diritti degli utenti finali. Orbene, la Corte ha già avuto modo di dichiarare che la direttiva-quadro e la direttiva «servizio universale» non prevedono una completa armonizzazione degli aspetti relativi alla protezione dei consumatori (sentenza 11 marzo 2010, causa C-522/08, Telekomunikacja Polska, Racc. pag. I-2079, punto 29).

42 In secondo luogo, si deve ricordare che l'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale» mira a garantire il rispetto dell'obbligo gravante sugli Stati membri, ai sensi dell'art. 5, n. 1, della stessa direttiva, di provvedere affinché almeno un elenco completo e almeno un servizio completo di consultazione degli elenchi siano messi a disposizione degli utenti finali. Dal momento che si tratta di una prescrizione minima che gli Stati membri sono tenuti ad osservare, essi rimangono liberi, in linea di principio,

di adottare disposizioni più severe allo scopo di agevolare l'ingresso di nuovi operatori sul mercato della fornitura di elenchi e dei servizi di consultazione accessibili al pubblico.

43 Pertanto, il QNC non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nella causa principale, che, rivolgendosi a qualunque impresa che assegna numeri di telefono a utenti finali, incide sulle imprese di comunicazioni elettroniche in modo generale e non discriminatorio, purché tuttavia una simile normativa non invada le competenze attribuite alle ANR dalle disposizioni del QNC (sentenza Telekomunikacja Polska, cit., punti 27 e 28; v., altresì, sentenza 3 dicembre 2009, causa C-424/07, Commissione/Germania, Racc. pag. I-11431, punti 78 e 91-99).

44 Nel caso di specie deve ritenersi che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nella causa principale, non incida su alcuna competenza espressamente attribuita dal QNC all'ANR in questione.

45 Difatti, da una parte, l'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale» non attribuisce alcuna competenza particolare e non impone alcun obbligo specifico alle ANR. Tale disposizione pone obblighi soltanto a carico degli Stati membri in quanto tali.

46 Dall'altra, una normativa nazionale, come quella di cui alla causa principale, non pregiudica affatto le competenze dell'ANR interessata afferenti all'analisi dei diversi mercati di comunicazioni elettroniche e all'imposizione di obblighi regolamentari alle imprese che dispongono di un rilevante potere di mercato e che non si trovino in una situazione di concorrenza effettiva, risultanti dagli artt. 16 della direttiva-quadro e 17 della direttiva «servizio universale». Tuttavia, la sola circostanza che, nel caso in cui le

imprese in questione rispettino la normativa nazionale di cui trattasi nella causa principale, l'ANR, a seguito di un'eventuale analisi del mercato al dettaglio rilevante, non sia più chiamata a ricorrere ad un particolare dispositivo, vale a dire l'imposizione di un obbligo a carico di un'impresa che disponga di un rilevante potere di mercato di trasmettere dati esterni ad imprese terze, non consente di ritenere che le competenze che derivano all'ANR interessata dall'art. 17 della direttiva «servizio universale» siano direttamente pregiudicate (v. per analogia, relativamente ad un divieto generale di vendite collegate, sentenza Telekomunikacja Polska, cit., punto 28).

47 Da tutto quanto precede risulta che la prima questione deve essere risolta dichiarando che l'art. 25, n. 2, della direttiva «servizio universale» va interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale che imponga alle imprese che assegnano numeri di telefono agli utenti finali l'obbligo di mettere a disposizione delle imprese la cui attività consiste nel fornire elenchi telefonici e servizi di consultazione accessibili al pubblico non solo i dati relativi ai propri abbonati, ma anche quelli di cui esse dispongono relativi agli abbonati di imprese terze.

Sulla seconda questione

48 Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 12 della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche» subordini la trasmissione ad un'impresa la cui attività consiste nella fornitura di elenchi e di servizi di consultazione accessibili al pubblico, da parte di un'impresa che assegna numeri di telefono, dei dati di cui dispone relativi agli abbonati di un'impresa terza al consenso o alla mancata opposizione di questa o dei suoi abbonati.

49 Al riguardo occorre rilevare che l'art. 8, n. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») sancisce che «[o]gni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano».

50 La direttiva 95/46 mira ad assicurare, negli Stati membri, il rispetto del diritto alla tutela dei dati personali. La direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche», come risulta dal suo art. 1, n. 2, specifica e completa la direttiva 95/46 nel settore delle comunicazioni elettroniche.

51 Il diritto alla protezione dei dati personali non appare tuttavia come una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale (sentenza 9 novembre 2010, cause riunite C-92/09 e C-93/09, Volker und Markus Schecke e Eifert, Racc. pag. I-11063, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

52 L'art. 8, n. 2, della Carta autorizza infatti il trattamento dei dati personali in presenza di determinate condizioni. A tale riguardo detta disposizione prevede che i dati personali «devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge».

53 La trasmissione dei dati personali degli abbonati ad un'impresa terza che intenda fornire elenchi e servizi di consultazione accessibili al pubblico costituisce un trattamento di dati personali ai sensi dell'art. 8, n. 2, della Carta, che può essere effettuato soltanto «in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge».

54 Orbene, dalla direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche» risulta che essa assoggetta la pubblicazione dei dati personali relativi agli abbonati in elenchi cartacei o elettronici al consenso di detti abbonati.

55 In tal senso, l'art. 12, n. 2, della citata direttiva stabilisce che gli abbonati hanno la possibilità di decidere se i loro dati personali — e, nell'affermativa, quali — debbano essere riportati in un elenco pubblico.

56 Invece, non vi è nella direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche» alcuna disposizione diretta a subordinare la pubblicazione di dati personali relativi agli abbonati a un qualsivoglia consenso dell'impresa che ha attribuito i numeri di telefono di cui trattasi o che disponga di dati esterni. Difatti, una simile impresa non può esercitare, a titolo personale, il diritto di consenso riconosciuto ai soli abbonati.

57 Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede altresì se l'art. 12 della suddetta direttiva subordini la trasmissione di dati personali a un'impresa terza la cui attività consiste nel fornire elenchi e servizi di consultazione accessibili al pubblico ad un ulteriore consenso dell'abbonato, nel caso in cui quest'ultimo abbia acconsentito alla pubblicazione dei propri dati personali in un unico elenco, nel caso specifico quello predisposto dalla Deutsche Telekom.

58 A questo proposito si deve anzitutto ricordare che dall'art. 12, n. 1, della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche» nonché dal trentottesimo «considerando» della stessa si evince che gli abbonati sono informati, prima di essere inseriti negli elenchi pubblici, in merito agli scopi per cui questi ultimi sono compilati, nonché in merito ad ogni ulteriore utilizzo particolare che ne possa essere fatto, segnatamente grazie a funzioni di ricerca incorporate nelle versioni elettroniche degli elenchi stessi.

Siffatta informazione preventiva consente all'abbonato di rendere un consenso libero, specifico e informato, ai sensi degli artt. 2, lett. h), e 7, lett. a), della direttiva 95/46, alla pubblicazione, in elenchi pubblici, di dati personali che lo riguardano.

59 Il trentanovesimo «considerando» della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche» precisa, in relazione all'obbligo di informazione preventiva degli abbonati ai sensi dell'art. 12, n. 1, della stessa direttiva, che «[s]e i dati [personali] 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».

60 Tuttavia l'abbonato, dopo aver ottenuto le informazioni di cui all'art. 12, n. 1, della direttiva in parola, può, come risulta dal n. 2 del medesimo articolo, decidere soltanto se i propri dati personali — e, nell'affermativa, quali — debbano essere riportati in un elenco pubblico.

61 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 122 delle sue conclusioni, da un'interpretazione contestuale e sistematica dell'art. 12 della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche» risulta che il consenso di cui al n. 2 di tale articolo riguarda lo scopo della pubblicazione dei dati personali in un elenco pubblico e non già l'identità di uno specifico fornitore di elenchi.

62 Infatti, in primo luogo, il tenore letterale dell'art. 12, n. 2, della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche» non consente di ritenere che l'abbonato disponga di un diritto selettivo di decidere in favore di determinati fornitori di elenchi abbonati e servizi di consultazione accessibili al pubblico. Va in proposito rilevato che è la pubblicazione in sé di dati personali in un elenco avente uno scopo particolare che

può risultare pregiudizievole per un abbonato. Tuttavia, qualora quest'ultimo abbia acconsentito a che i propri dati siano pubblicati in un elenco avente uno scopo particolare, non avrà interesse, di regola, ad opporsi alla pubblicazione degli stessi dati in un altro elenco simile.

63 In secondo luogo, il trentanovesimo «considerando» della suddetta direttiva conferma che le trasmissioni di dati personali degli abbonati a terzi sono «soggette alla condizione che i dati non possono essere usati per scopi diversi da quelli per cui sono stati raccolti».

64 In terzo luogo, la direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche» menziona un caso in cui può prevedersi la necessità di un consenso ulteriore o specifico dell'abbonato. Infatti, in forza dell'art. 12, n. 3, di tale direttiva, gli Stati membri possono disporre che sia richiesto il consenso degli abbonati anche per tutti gli scopi di un elenco pubblico diversi dalla sola ricerca di dati su persone sulla base del loro nome e, ove necessario, di un numero minimo di altri parametri. Ai sensi del trentanovesimo «considerando» della stessa direttiva è previsto che sia ottenuto nuovamente il consenso dell'abbonato «[s]e la parte che raccoglie i dati dall'abbonato o i terzi a cui i dati sono stati trasmessi desiderano usarli per uno scopo ulteriore».

65 Ne consegue che, quando un abbonato sia stato informato dall'impresa che gli ha assegnato un numero di telefono della possibilità della trasmissione dei dati personali che lo riguardano ad un'impresa terza, quale la Deutsche Telekom, affinché siano inseriti in un elenco pubblico, e questi abbia acconsentito alla pubblicazione di tali dati in un simile elenco, nel caso specifico quello di tale società, la trasmissione degli stessi dati ad un'altra impresa allo scopo di pubblicare un elenco pubblico, cartaceo o elettronico, ovvero di rendere siffatti elenchi consultabili attraverso servizi di consultazione, non deve essere nuovamente oggetto di un consenso da parte dell'abbonato,

qualora venga garantito che i dati in questione non saranno usati per scopi diversi da quelli per cui sono stati raccolti al fine della loro prima pubblicazione. Infatti, il consenso, ai sensi dell'art. 12, n. 2, della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche», di un abbonato debitamente informato all'inserimento dei dati personali che lo riguardano in un elenco pubblico attiene allo scopo di tale pubblicazione e si estende pertanto a qualunque ulteriore trattamento di tali dati da parte di imprese terze attive nel mercato della fornitura di elenchi e di servizi di consultazione accessibili al pubblico, purché un simile trattamento persegua la medesima finalità.

66 Inoltre, quando l'abbonato ha acconsentito alla trasmissione dei dati personali che lo riguardano ad un'impresa determinata affinché siano inseriti in un elenco pubblico di tale impresa, la trasmissione degli stessi dati ad un'altra impresa che intende pubblicare un elenco pubblico, senza che detto abbonato abbia nuovamente prestato il proprio consenso, non può ledere la sostanza stessa del diritto alla tutela dei dati personali, riconosciuto dall'art. 8 della Carta.

67 Si deve pertanto risolvere la seconda questione dichiarando che l'art. 12 della direttiva «vita privata e comunicazioni elettroniche» va interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale che imponga ad un'impresa che pubblica elenchi telefonici pubblici l'obbligo di trasmettere dati personali di cui essa dispone relativi agli abbonati di altri operatori telefonici ad un'impresa terza, la cui attività consista nel pubblicare un elenco pubblico, cartaceo o elettronico, o nel rendere tali elenchi consultabili attraverso servizi di consultazione, senza che una simile trasmissione sia subordinata ad un nuovo consenso degli abbonati, purché tuttavia, da un lato, questi ultimi siano informati, prima dell'iniziale iscrizione dei loro dati in un elenco pubblico, in merito allo scopo di questo nonché del fatto che tali dati potranno essere comunicati ad un altro operatore telefonico e purché, dall'altro, sia garantito che i dati in questione non saranno usati, dopo la loro trasmissione, per scopi diversi da quelli per cui sono stati raccolti al fine della loro prima pubblicazione.

Sulle spese

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

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

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 (direttiva «servizio universale»), deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale che imponga alle imprese che assegnano numeri di telefono agli utenti finali l'obbligo di mettere a disposizione delle imprese la cui attività consiste nel fornire elenchi telefonici e servizi di consultazione accessibili al pubblico non solo i dati relativi ai propri abbonati, ma anche quelli di cui esse dispongono relativi agli abbonati di imprese terze.**

2) **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 «vita privata e comunicazioni elettroniche»), deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale che imponga ad un'impresa che pubblica elenchi telefonici pubblici l'obbligo di trasmettere dati personali di cui essa dispone relativi agli abbonati di altri operatori telefonici ad un'impresa terza, la cui attività consista nel pubblicare un elenco pubblico, cartaceo o elettronico, o nel rendere tali elenchi consultabili attraverso servizi di**

consultazione, senza che una simile trasmissione sia subordinata ad un nuovo consenso degli abbonati, purché tuttavia, da un lato, questi ultimi siano informati, prima dell'iniziale iscrizione dei loro dati in un elenco pubblico, in merito allo scopo di questo nonché del fatto che tali dati potranno essere comunicati ad un altro operatore telefonico e purché, dall'altro, sia garantito che i dati in questione non saranno usati, dopo la loro trasmissione, per scopi diversi da quelli per cui sono stati raccolti al fine della loro prima pubblicazione.

Firme