Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

13 ottobre 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Reti e servizi di comunicazione elettronica — Direttiva 2002/21/CE — Articolo 4, paragrafo 1 — Diritto di ricorso avverso una decisione adottata da un'autorità di regolamentazione nazionale — Meccanismo di ricorso efficace — Mantenimento in vigore della decisione di un'autorità di regolamentazione nazionale in attesa dell'esito del ricorso — Effetti nel tempo della decisione del giudice nazionale che pronuncia l'annullamento della decisione di un'autorità di regolamentazione nazionale — Possibilità di annullare retroattivamente la decisione di un'autorità di regolamentazione nazionale — Principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento»

Nella causa C-231/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia), con decisione del 18 febbraio 2015, pervenuta in cancelleria il 21 maggio 2015, nel procedimento

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Petrotel sp. z o.o. w Płocku

contro

Polkomtel sp. z o.o.,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader e E. Jarašiūnas (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per il Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, da L. Ochniewicz, radca prawny;

— per la Petrotel sp. z o.o. w Płocku, da K. Stompel, adwokat;

— per la Polkomtel sp. z o.o., da E. Barembruch, radca prawny;

* Lingua processuale: il polacco.

— per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da G. Braun, J. Hottiaux e L. Nicolae, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 giugno 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, prima e terza frase, e secondo comma, della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU 2002, L 108, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 37) (in prosieguo: la «direttiva quadro»).

2 Tale domanda è stata presentata nel contesto di una controversia che vede il Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (presidente dell'Ufficio per le comunicazioni elettroniche; in prosieguo: il «presidente dell'UKE») e la Petrotel sp. z o.o. w Płocku (in prosieguo: la «Petrotel») contrapposti alla Polkomtel sp. z o.o., in merito ad una decisione adottata dal presidente dell'UKE nell'ambito di una controversia tra queste due imprese riguardante le tariffe di fine chiamata applicate dalla Polkomtel sulla sua rete di telefonia mobile.

Contesto normativo

3 L'articolo 4 della direttiva quadro, relativo al diritto di ricorrere avverso una decisione adottata da un'autorità di regolamentazione nazionale (in prosieguo: l'«ARN»), così dispone al suo paragrafo 1:

«Gli Stati membri prevedono, a livello nazionale, meccanismi efficienti che permettano a qualunque utente e a qualunque impresa che fornisce reti e/o servizi di comunicazione elettronica, che siano interessati dalla decisione di un'[ARN], di ricorrere contro detta decisione dinanzi ad un organo di ricorso, indipendente dalle parti coinvolte. Tale organo, che può essere un tribunale, è in possesso di competenze adeguate tali da consentirgli di assolvere le sue funzioni in maniera efficace. Gli Stati membri garantiscono che il merito del caso sia tenuto in debita considerazione e che vi sia un efficace meccanismo di ricorso.

In attesa dell'esito del ricorso, resta in vigore la decisione dell'[ARN], a meno che non siano concesse misure provvisorie conformemente al diritto nazionale».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

4 Il presidente dell'UKE, nell'ambito di un procedimento anteriore a quello esaminato in via principale, ha adottato, in data 30 settembre 2008, dopo aver effettuato un'analisi del mercato rilevante, una decisione con cui ha ingiunto alla Polkomtel, in qualità di impresa che possiede una significativa importanza nel mercato di cui trattasi, di adeguare le tariffe di fine chiamata della sua rete di telefonia mobile ad un determinato livello, definito in tale decisione (in prosieguo: la «decisione del 30 settembre 2008»). La Polkomtel ha proposto ricorso contro tale decisione.

5 In pendenza del procedimento dinanzi al giudice competente riguardo al ricorso avverso la decisione del 30 settembre 2008, la Polkomtel ha condotto determinate contrattazioni con la Petrotel riguardanti, in particolare, la modifica delle tariffe di fine chiamata sulla sua rete di telefonia mobile. Poiché tali imprese non sono pervenute ad un accordo, al presidente dell'UKE è stata presentata una domanda di definizione della controversia tra le imprese suddette.

6 Con una decisione del 17 marzo 2009, che attua la decisione del 30 settembre 2008, il presidente dell'UKE ha definito tale controversia modificando, in particolare, le condizioni del contratto concluso tra la Petrotel e la Polkomtel, riguardanti le tariffe di fine chiamata sulla rete di telefonia mobile della Polkomtel (in prosieguo: la «decisione del 17 marzo 2009»). Con tale decisione, il presidente dell'UKE ha ingiunto alla Polkomtel di adeguare dette tariffe al livello definito nella sua decisione del 30 settembre 2008. La Polkomtel ha, del pari, proposto ricorso avverso la decisione del 17 marzo 2009 dinanzi al Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunale regionale di Varsavia – Tribunale per la tutela della concorrenza e del consumatore, Polonia).

7 In pendenza del ricorso avverso la decisione del 17 marzo 2009, è sopraggiunto l'annullamento della decisione del 30 settembre 2008 per effetto della sentenza del 23 marzo 2011 del Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunale regionale di Varsavia – Tribunale per la tutela della concorrenza e del consumatore), confermata da una sentenza del 30 gennaio 2012 del Sąd Apelacyjny w Warszawie (Corte d'appello di Varsavia, Polonia).

8 Con sentenza del 26 ottobre 2012, il Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunale regionale di Varsavia – Tribunale per la tutela della concorrenza e del consumatore) ha parimenti annullato la decisione del 17 marzo 2009, in quanto quest'ultima, emessa in esecuzione della decisione del 30 settembre 2008, era ormai priva di fondamento, dato che gli obblighi previsti dalla decisione del 30 settembre 2008 erano stati soppressi con effetto retroattivo. Tale giudice ha pertanto considerato che l'annullamento della decisione del 17 marzo 2009 comportava anche l'annullamento retroattivo dell'obbligo della Polkomtel di adeguare le sue tariffe al livello definito dalla decisione del 30 settembre 2008.

9 Il presidente dell'UKE e la Petrotel hanno interposto appello avverso la sentenza del Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunale regionale di Varsavia – Tribunale per la tutela della concorrenza e del consumatore) del 26 ottobre 2012 dinanzi al Sąd Apelacyjny w Warszawie (Corte d'appello di Varsavia), che ha respinto i loro ricorsi con una sentenza del 19 settembre 2013 in cui considerava, segnatamente, che non occorreva applicare al riguardo i principi del procedimento amministrativo stabiliti dalla giurisprudenza dei giudici amministrativi polacchi, secondo cui l'annullamento di una decisione amministrativa produce soltanto effetti ex nunc. Il presidente dell'UKE e la Petrotel hanno impugnato tale sentenza per cassazione dinanzi al Sąd Najwyższy (Corte suprema).

10 Il giudice del rinvio approva l'orientamento accolto dal Sąd Apelacyjny w Warszawie (Corte d'appello di Varsavia), considerando che l'applicazione dei principi del procedimento amministrativo esposti al punto precedente in circostanze come quelle della controversia dinanzi ad esso pendente non consente di garantire una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e dell'articolo 4 della direttiva quadro. Sarebbe a suo avviso giustificato che i giudici chiamati a dirimere una controversia in materia di regolamentazione delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica elaborassero un orientamento autonomo riguardo agli effetti dell'annullamento della decisione del 30 settembre 2008.

11 Esso espone che, secondo tale orientamento, il giudice chiamato a definire il ricorso avverso la decisione del 17 marzo 2009, che era immediatamente esecutiva, che attuava la decisione 30 settembre 2008, potrebbe, in seguito all'annullamento di quest'ultima, modificare le tariffe di fine chiamata sulla rete di telefonia mobile per il periodo coperto dalla decisione del 17 marzo 2009 oppure annullare quest'ultima, sopprimendo l'obbligo di applicare tali tariffe definite per lo stesso

periodo. L'annullamento della decisione del 17 marzo 2009, a suo avviso, non pregiudicherebbe l'efficacia del diritto dell'Unione in materia di comunicazioni elettroniche e consentirebbe all'ARN di adottare una nuova decisione che fissi il livello delle tariffe di fine chiamata sulla rete di telefonia mobile previste nel contratto tra le imprese che forniscono una rete per il periodo coperto dalla decisione del 17 marzo 2009.

12 Tuttavia, poiché la Petrotel sostiene che la decisione del 17 marzo 2009 è stata mantenuta in vigore ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva quadro e che l'annullamento della decisione del 30 settembre 2008 non può avere effetto ex tunc, il giudice del rinvio si chiede se tale disposizione conferisca un limite all'autonomia procedurale degli Stati membri e nutre dubbi riguardo al significato da fornire all'attuazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva ai sensi di tale articolo, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta.

13 A suo avviso, considerare che il principio di tutela giurisdizionale effettiva conduce ad autorizzare la modifica o l'annullamento di una decisione dell'ARN con effetto retroattivo contribuirebbe a garantire un equilibrio tra il principio di effettività del diritto dell'Unione in materia di regolamentazione delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica e il principio di tutela giurisdizionale effettiva e non sarebbe in contrasto con i principi della certezza del diritto o di tutela del legittimo affidamento.

14 Alla luce di queste considerazioni, il Sąd Najwyższy (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 4, paragrafo 1, [primo comma,] prima e terza frase, della direttiva [quadro] debba essere interpretato nel senso che, qualora un'impresa che fornisce reti proponga ricorso avverso una decisione dell'[ARN] che fissa le tariffe di terminazione delle chiamate sulla rete di tale impresa ([prima decisione]), e, successivamente, proponga ricorso avverso un'ulteriore decisione dell'[ARN], che modifica l'accordo in vigore tra il destinatario della [prima decisione] ed un'altra impresa, in modo che le tariffe, pagate da tale altra impresa per la terminazione delle chiamate sulla rete del destinatario della [prima decisione], corrispondano alle tariffe fissate dalla [prima decisione] (decisione di attuazione), il giudice nazionale, dopo aver accertato che la [prima decisione] è stata annullata, non è autorizzato ad annullare la decisione di attuazione in considerazione del contenuto dell'articolo 4, paragrafo 1, [secondo comma], della direttiva [quadro] nonché degli interessi dell'impresa beneficiaria della decisione di attuazione derivanti dal principio di legittimo affidamento o dal principio di certezza del diritto, o se invece l'articolo 4, paragrafo 1, [primo comma,] prima e terza frase, della direttiva [quadro], in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, debba essere interpretato nel senso che il giudice nazionale può annullare la decisione di attuazione dell'[ARN] e, di conseguenza, abolire gli obblighi ivi previsti per il periodo precedente la pronuncia, qualora ritenga che ciò sia necessario ai fini della concessione di una tutela effettiva dei diritti spettanti all'impresa ricorrente avverso la decisione dell'[ARN] che impone l'osservanza degli obblighi previsti dalla [prima decisione] successivamente annullata».

Sulla questione pregiudiziale

Sulla ricevibilità

15 La Polkomtel sostiene che la questione presentata dal Sąd Najwyższy (Corte suprema) è irricevibile poiché, da un lato, il giudice del rinvio non precisa quali siano le disposizioni di diritto polacco applicabili e non descrive concretamente quale rapporto esso istituisce tra le disposizioni di diritto interno e quelle del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione e, dall'altro, la questione sottoposta presenta un carattere generale e ipotetico, dato che consiste nel chiedere una valutazione

generale degli effetti di una decisione di un giudice nazionale che pronuncia l'annullamento di una decisione dell'ARN, laddove tale valutazione non è necessaria ai fini della definizione della controversia di cui al procedimento principale.

16 A questo riguardo occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto normativo e fattuale che egli definisce sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti manifestamente che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non ha alcuna relazione con la realtà o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 16 aprile 2016, sentenza Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

17 Non è quanto accade nel presente caso. Da un lato, infatti, la decisione di rinvio espone in misura sufficiente il contesto normativo e fattuale nonché l'analisi della giurisprudenza dei giudici polacchi per consentire di determinare la portata della questione in esame. D'altro lato, la domanda di pronuncia pregiudiziale fa chiaramente emergere che il giudice del rinvio intende sapere se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva quadro consenta a un giudice nazionale di annullare retroattivamente una decisione dell'ARN e che la risposta a tale questione gli è necessaria per statuire sulle impugnazioni proposte contro la sentenza del Sąd Apelacyjny w Warszawie (Corte d'appello di Varsavia), che ha annullato retroattivamente la decisione del 17 marzo 2009.

18 Conseguentemente, la questione sollevata è ricevibile.

Nel merito

19 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, prima e terza frase, e secondo comma, della direttiva quadro, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che il giudice nazionale chiamato a decidere su un ricorso avverso una decisione dell'ARN debba poterla annullare retroattivamente se considera che ciò è necessario per garantire la tutela effettiva dei diritti dell'impresa che ha proposto il ricorso.

20 Va anzitutto osservato che la Corte ha già dichiarato che l'articolo 4 della direttiva quadro costituisce espressione del principio della tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'articolo 47 della Carta, in forza del quale spetta ai giudici degli Stati membri garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

21 Pertanto, l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, prima e terza frase, della direttiva quadro obbliga gli Stati membri a prevedere efficaci meccanismi di ricorso che consentano a qualsiasi utente o a qualsiasi impresa fornitrice di reti e/o di servizi di comunicazione elettronica, destinatari di una decisione adottata da un'ARN, di presentare ricorso contro tale decisione. In forza del secondo comma dello stesso paragrafo, la decisione dell'ARN viene mantenuta in vigore in attesa dell'esito del procedimento, fatta salva la concessione di provvedimenti provvisori in conformità al diritto nazionale.

22 Detto articolo 4, paragrafo 1, della direttiva quadro non sancisce particolari norme procedurali per attuare l'obbligo di garantire un efficace meccanismo di ricorso e non disciplina gli effetti nel tempo di una decisione del giudice nazionale che pronunci l'annullamento della decisione dell'ARN.

23 In assenza di una normativa dell'Unione in materia, spetta, in linea di principio, agli Stati membri, nel contesto della loro autonomia procedurale e fatta salva l'osservanza degli obblighi derivanti dai principi di equivalenza e di effettività, prevedere norme procedurali applicabili ad un ricorso come quello di cui trattasi nel procedimento principale (v., per analogia, sentenze del 18 marzo 2010, Alassini e a., da C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, punto 47 e giurisprudenza ivi citata, e del 27 giugno 2013, Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, punto 35).

24 Detto questo, come risulta dal punto 20 della presente sentenza, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva quadro, che prevede l'obbligo di garantire un efficace meccanismo di ricorso, costituisce espressione del principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, sancito all'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punto 44), che dev'essere comunque rispettato.

25 Pertanto, il giudice nazionale che sia chiamato a decidere su un ricorso avverso una decisione dell'ARN deve poterla annullare retroattivamente, se considera che ciò è necessario per garantire un'efficace tutela dei diritti dell'impresa che ha proposto il ricorso.

26 L'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva quadro non osta affatto a tale possibilità né la circoscrive.

27 Infatti, da tale disposizione risulta soltanto che il ricorso proposto avverso una decisione dell'ARN non è dotato di effetto sospensivo, salvo che siano concessi provvedimenti provvisori in conformità al diritto nazionale. La decisione dell'ANR si applica pertanto, in linea di principio, per tutta la durata del procedimento, il che non pregiudica la possibilità di annullarla retroattivamente in esito a quest'ultimo, se il giudice nazionale considera che ciò è necessario per garantire la tutela effettiva dei diritti dell'impresa che ha proposto il ricorso.

28 Peraltro, come osserva il giudice del rinvio, la possibilità per il giudice nazionale di annullare una decisione dell'ARN con effetto retroattivo non contrasta con l'osservanza dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

29 Al riguardo, occorre ricordare che il principio della certezza del diritto, che ha per corollario il principio della tutela del legittimo affidamento, impone, da un lato, che le norme giuridiche siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile per gli individui (v., in tal senso, sentenze del 10 settembre 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punto 46 e giurisprudenza ivi citata, nonché dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).

30 Risulta chiaramente dal testo dell'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva quadro che la decisione dell'ARN soggetta a ricorso viene mantenuta in vigore in forza di tale disposizione soltanto in attesa dell'esito del procedimento. In tal contesto, gli operatori economici, parti di un ricorso come previsto all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva suddetta, non possono fondare il loro legittimo affidamento nel fatto che, in caso di annullamento della decisione dell'ARN in parola, detto annullamento non produrrà effetti ex tunc.

31 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione presentata dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, prima e terza frase, e secondo comma, della direttiva quadro, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale chiamato a decidere su un ricorso presentato contro una decisione dell'ARN deve poterla annullare con effetto retroattivo, se considera che ciò è necessario per garantire un'effettiva tutela dei diritti dell'impresa che ha proposto il ricorso.

Sulle spese

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

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

L'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, prima e terza frase, e secondo comma, della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale chiamato a decidere su un ricorso presentato contro una decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione deve poterla annullare con effetto retroattivo, se considera che ciò è necessario per garantire un'effettiva tutela dei diritti dell'impresa che ha proposto il ricorso.

Firme