Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

14 aprile 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Reti e servizi di comunicazione elettronica — Direttiva 2002/22/CE — Articolo 28 — Numeri non geografici — Accesso degli utenti finali che risiedono nello Stato membro dell'operatore ai servizi che utilizzano numeri non geografici — Direttiva 2002/19/CE — Articoli 5, 8 e 13 — Poteri e competenze delle autorità nazionali di regolamentazione in materia di accesso e di interconnessione — Imposizione, modifica o revoca degli obblighi — Imposizione di obblighi alle imprese che controllano l'accesso agli utenti finali — Controllo dei prezzi — Impresa che non detiene un significativo potere di mercato — Direttiva 2002/21/CE — Risoluzione delle controversie tra imprese — Decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione che fissa le condizioni di cooperazione e le modalità di tariffazione per i servizi tra imprese»

Nella causa C-397/14,

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 15 maggio 2014, pervenuta in cancelleria il 20 agosto 2014, nel procedimento

Polkomtel sp. z o.o.

contro

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

con l'intervento di:

Orange Polska S.A., già Telekomunikacja Polska S.A.,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente della Seconda Sezione, C. Toader, A. Rosas, A. Prechal ed E. Jarašiūnas (relatore), giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Polkomtel sp. z o.o., da M. Bieniek ed E. Barembruch, radcowie prawni;

* Lingua processuale: il polacco.

— per il Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, da S. Szabliński, radca prawny;

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

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

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 28 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) (GU L 108, pag. 51), nonché degli articoli 5, paragrafo 1, e 8, paragrafo 3, della direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) (GU L 108, pag. 7).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Polkomtel sp. z o.o. (in prosieguo: la «Polkomtel») e il Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (presidente dell'Ufficio delle comunicazioni elettroniche; in prosieguo: il «presidente dell'UKE»), con l'intervento dell'Orange Polska S.A., già Telekomunikacja Polska S.A. (in prosieguo: l'«Orange Polska»), in merito a una decisione adottata dal presidente dell'UKE nel contesto di una controversia che contrappone dette imprese e riguardante le condizioni di cooperazione e le modalità di tariffazione per i servizi di accesso ai numeri non geografici.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Il nuovo quadro normativo applicabile ai servizi di comunicazione elettronica

3 Il nuovo quadro normativo applicabile ai servizi di comunicazione elettronica è composto dalla 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 L 108, pag. 33; in prosieguo: la «direttiva quadro»), e dalle direttive particolari che l'accompagnano, ossia la direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU L 108, pag. 21), la direttiva accesso, la direttiva servizio universale e la direttiva 97/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (GU 1998, L 24, pag. 1).

– Direttiva quadro

4 L'articolo 8 della direttiva quadro definisce gli obiettivi generali e i principi di regolamentazione di cui le autorità nazionali di regolamentazione (in prosieguo: le «ANR») devono garantire il rispetto. I paragrafi 3 e 4 di tale articolo sono così formulati:

«3. Le [ANR] contribuiscono allo sviluppo del mercato interno, tra l'altro:

(...)

b) incoraggiando l'istituzione e lo sviluppo di reti transeuropee e l'interoperabilità dei servizi paneuropei e la connettività da utente a utente (end-to-end);

(...)

4. Le [ANR] promuovono gli interessi dei cittadini dell'Unione europea, tra l'altro:

(...)

b) garantendo un livello elevato di protezione dei consumatori nei loro rapporti con i fornitori (...);

(...)».

5 L'articolo 20 della direttiva quadro, rubricato «Risoluzione delle controversie tra imprese», così dispone al paragrafo 3:

«Nella risoluzione delle controversie l'[ANR] adotta decisioni al fine di perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 8. Gli obblighi che possono essere imposti ad un'impresa dall'[ANR] nel quadro della risoluzione di una controversia sono conformi alle disposizioni della presente direttiva o delle direttive particolari».

– Direttiva accesso

6 L'articolo 1 della direttiva accesso, intitolato «Campo di applicazione e obiettivi», dispone quanto segue:

«1. Nel quadro istituito dalla [direttiva quadro], la presente direttiva armonizza le modalità secondo le quali gli Stati membri disciplinano l'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e l'interconnessione delle medesime. L'obiettivo è quello di istituire un quadro normativo compatibile con i principi del mercato interno, atto a disciplinare le relazioni tra i fornitori di reti e di servizi e che si traduca in concorrenza sostenibile, interoperabilità dei servizi di comunicazione elettronica e vantaggi per i consumatori.

2. La presente direttiva stabilisce diritti ed obblighi per gli operatori e per le imprese che intendono interconnettersi e/o avere accesso alle loro reti o a risorse correlate. Fissa inoltre gli obiettivi delle [ANR] in materia di accesso e di interconnessione (...)».

7 L'articolo 5 di detta direttiva, rubricato «Poteri e competenze delle [ANR] in materia di accesso e di interconnessione», stabilisce quanto segue:

«1. Nel perseguire gli obiettivi stabiliti dall'articolo 8 della [direttiva quadro] le [ANR] incoraggiano e se del caso garantiscono, in conformità delle disposizioni della presente direttiva, un adeguato accesso, e un'adeguata interconnessione e l'interoperabilità dei servizi, esercitando le rispettive competenze in modo tale da promuovere l'efficienza economica e una concorrenza sostenibile, e recare il massimo vantaggio agli utenti finali.

In particolare, fatte salve le misure che potrebbero essere adottate nei confronti di imprese che detengono un notevole potere di mercato ai sensi dell'articolo 8, le [ANR] possono imporre:

a) nella misura necessaria a garantire l'interconnettibilità da punto a punto, obblighi alle imprese che controllano l'accesso agli utenti finali, compreso in casi giustificati l'obbligo di interconnessione delle rispettive reti qualora non sia già prevista;

(...)

3. Gli obblighi e le condizioni imposti ai sensi dei paragrafi 1 e 2 sono obiettivi, trasparenti, proporzionati e non discriminatori e sono attuati conformemente alla procedura di cui agli articoli 6 e 7 della [direttiva quadro].

4. Per quanto concerne l'accesso e l'interconnessione, gli Stati membri provvedono affinché l'[ANR] sia autorizzata ad intervenire di propria iniziativa ove giustificato o, in mancanza di accordo tra le imprese, su richiesta di una delle parti interessate, per garantire il conseguimento degli obiettivi politici previsti all'articolo 8 della [direttiva quadro], ai sensi delle disposizioni della presente direttiva e delle procedure di cui agli articoli 6, 7, 20 e 21 della [direttiva quadro]».

8 L'articolo 8 della direttiva accesso, intitolato «Imposizione, modifica o revoca degli obblighi», così dispone:

«1. Gli Stati membri garantiscono che le rispettive [ANR] abbiano l'autorità di imporre gli obblighi individuati negli articoli da 9 a 13.

2. Qualora, a seguito dell'analisi del mercato realizzata a norma dell'articolo 16 della [direttiva quadro], un operatore sia designato come detentore di un significativo potere di mercato in un mercato specifico, le [ANR] impongono, in funzione delle circostanze, gli obblighi previsti agli articoli da 9 a 13 della presente direttiva.

3. Fatte salve:

— (...)

— le disposizioni degli articoli 12 e 13 della [direttiva quadro], la condizione 7 di cui alla parte B dell'allegato della [direttiva autorizzazioni], quale applicata ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di detta direttiva, [e] gli articoli 27, 28 e 30 della [direttiva servizio universale] (...) che contemplano obblighi per le imprese diverse da quelle cui è riconosciuto un notevole potere di mercato (...)

(...)

le [ANR] non impongono gli obblighi di cui agli articoli da 9 a 13 agli operatori che non sono stati designati in conformità del paragrafo 2.

(...)

4. Gli obblighi imposti ai sensi del presente articolo dipendono dal tipo di problema evidenziato e sono proporzionati e giustificati alla luce degli obiettivi di cui all'articolo [8] della [direttiva quadro]. Tali obblighi sono imposti solo previa consultazione ai sensi degli articoli 6 e 7 di detta direttiva.

(...)».

9 L'articolo 13 della direttiva accesso, intitolato «Obblighi in materia di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi», è formulato, al paragrafo 1, come segue:

«Ai sensi dell'articolo 8, per determinati tipi di interconnessione e/o di accesso, le [ANR] possono imporre obblighi in materia di recupero dei costi e controlli dei prezzi, tra cui l'obbligo che i prezzi siano orientati ai costi, nonché l'obbligo di disporre di un sistema di contabilità dei costi, qualora l'analisi del mercato riveli che l'assenza di un'effettiva concorrenza comporta che l'operatore interessato potrebbe mantenere prezzi ad un livello eccessivamente elevato o comprimere i prezzi a scapito dell'utenza finale. (...)».

– Direttiva servizio universale

10 La direttiva servizio universale enuncia, al considerando 38, quanto segue:

«L'accesso degli utenti finali a tutte le risorse di numerazione [nell'Unione] è una condizione preliminare vitale per un mercato unico. Esso dovrebbe includere numeri a chiamata gratuita, numeri a tariffa maggiorata e altri numeri non geografici, tranne se l'abbonato chiamato ha scelto, per motivi commerciali, di limitare l'accesso da talune zone geografiche. (...)».

11 L'articolo 1 di tale direttiva, rubricato «Campo di applicazione e scopo», prevede, in particolare, che scopo della medesima sia «garantire la disponibilità in tutta [l'Unione] di servizi di buona qualità accessibili al pubblico attraverso una concorrenza e un'opportunità di scelta effettive, nonché disciplinare le circostanze in cui le esigenze degli utenti finali non sono adeguatamente soddisfatte mediante il mercato».

12 L'articolo 2, secondo comma, lettera f), della direttiva in parola contiene la seguente definizione:

«"numero non geografico": qualsiasi numero di un piano di numerazione nazionale che non sia un numero geografico; include tra l'altro i numeri di telefonia mobile, i numeri di chiamata gratuita e i numeri relativi ai servizi "premium rata"».

13 L'articolo 28 della medesima direttiva, intitolato «Numeri non geografici», prevede quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché gli utenti finali di altri Stati membri abbiano la possibilità di accedere, nel loro territorio, se tecnicamente ed economicamente fattibile, a numeri non geografici, salvo il caso in cui l'abbonato chiamato scelga, per ragioni commerciali, di limitare l'accesso dei chiamanti situati in determinate zone geografiche».

Direttiva 2009/136/CE

14 L'articolo 1 della direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, 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 (GU L 337, pag. 1), articolo rubricato «Modifiche alla direttiva [servizio universale]», così dispone al punto 19:

«l'articolo 28 è sostituito dal seguente:

"Articolo 28

Accesso a numeri e servizi

1. Gli Stati membri provvedono affinché, ove ciò sia tecnicamente ed economicamente fattibile e salvo qualora un abbonato chiamato abbia scelto, per ragioni commerciali, di limitare l'accesso da parte di chiamanti ubicati in determinate zone geografiche, le pertinenti autorità nazionali adottino tutte le misure necessarie per assicurare che gli utenti finali siano in grado di:

a) accedere e utilizzare i servizi utilizzando numeri non geografici all'interno [dell'Unione]; (...)

(...)"».

15 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2009/136, gli Stati membri dovevano adottare e pubblicare, entro il 25 maggio 2011, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a tale direttiva.

Diritto polacco

16 Ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 2, della legge sulle telecomunicazioni (ustawa Prawo telekomunikacyjne), del 16 luglio 2004 (Dz. U. n. 171, posizione 1800), nella versione vigente alla data della decisione del presidente dell'UKE del 6 maggio 2009 (in prosieguo: la «legge sulle telecomunicazioni»):

«In caso di mancata apertura delle trattative, di diniego dell'accesso alle telecomunicazioni da parte del soggetto tenuto a concederlo o di mancata conclusione dell'accordo entro il termine di cui al paragrafo 1, ciascuna delle parti può chiedere al presidente dell'UKE di adottare una decisione che risolva le questioni controverse o che fissi le condizioni per la collaborazione».

17 L'articolo 28, paragrafo 1, della legge sulle telecomunicazioni è formulato come segue:

«Il presidente dell'UKE decide in merito alla concessione dell'accesso entro 90 giorni dalla data di deposito della domanda di cui all'articolo 27, paragrafo 2, tenendo conto dei seguenti criteri:

1) l'interesse degli utenti delle reti di telecomunicazioni;

2) gli obblighi incombenti alle imprese di telecomunicazioni;

3) la promozione di moderni servizi di telecomunicazione;

4) la natura delle questioni controverse esistenti e la possibilità pratica di attuare soluzioni relative agli aspetti tecnici ed economici dell'accesso alle telecomunicazioni, che si tratti di quelle proposte dagli imprenditori delle telecomunicazioni che partecipano alle trattative o di quelle atte a costituire alternative;

5) la necessità di garantire:
   a) l'integrità e l'interoperabilità dei servizi,

b) condizioni non discriminatorie per l'accesso alle telecomunicazioni,
c) lo sviluppo di un mercato concorrenziale di servizi di telecomunicazioni;

6) il potere di mercato delle imprese di telecomunicazioni le cui reti sono interconnesse;

(...)».

18 L'articolo 79, paragrafo 1, di tale legge così dispone:

«L'operatore di una rete telefonica pubblica provvede affinché gli utenti finali della propria rete nonché gli utenti finali di altri Stati membri abbiano la possibilità di accedere, se tecnicamente ed economicamente fattibile, ad un numero non geografico nel territorio polacco, salvo i casi in cui l'abbonato chiamato abbia limitato l'accesso di utenti finali situati in determinate zone geografiche».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

19 La Polkomtel e l'Orange Polska forniscono reti di comunicazione elettronica accessibili al pubblico e servizi di comunicazione elettronica ai loro abbonati. Dato che la Polkomtel e l'Orange Polska non sono giunte a un accordo che stabilisse le modalità di collaborazione e di tariffazione dell'accesso, da parte degli utenti della rete della Polkomtel, ai servizi di una rete intelligente forniti tramite la rete dell'Orange Polska, che utilizzano numeri non geografici, è stata presentata al presidente dell'UKE una richiesta di risolvere la controversia.

20 Con decisione del 6 maggio 2009, il presidente dell'UKE ha risolto detta controversia imponendo, segnatamente, alla Polkomtel l'obbligo di garantire ai propri abbonati l'accesso ai servizi che utilizzano numeri non geografici forniti sulla rete dell'Orange Polska, in cambio del versamento, da parte di quest'ultima, di un corrispettivo.

21 In tale decisione, il presidente dell'UKE ha inoltre stabilito le modalità di tariffazione di detto accesso tra le suddette imprese. Ritenendo che la raccolta delle chiamate dalla rete della Polkomtel richiedesse risorse di rete analoghe a quelle richieste per la terminazione delle chiamate su detta rete, egli ha, in particolare, fissato il corrispettivo per tale raccolta delle chiamate verso la rete dell'Orange Polska a un livello determinato con riferimento a quello della tariffa applicabile per la terminazione delle chiamate sulla rete della Polkomtel.

22 La Polkomtel ha contestato la decisione del presidente dell'UKE del 6 maggio 2009 dinanzi al Sąd Okręgowy (Tribunale regionale). Con sentenza del 15 marzo 2012, tale giudice ha respinto la domanda di annullamento della menzionata decisione. La Polkomtel ha impugnato la sentenza del Sąd Okręgowy (Tribunale regionale) dinanzi al Sąd Apelacyjny w Warszawie (Corte d'appello di Varsavia), che ha respinto l'impugnazione con sentenza del 25 gennaio 2013. La Polkomtel ha allora proposto ricorso per cassazione avverso questa sentenza dinanzi al Sąd Najwyższy (Corte suprema).

23 Il Sąd Najwyższy (Corte suprema) si interroga, in primo luogo, sul campo d'applicazione ratione temporis e ratione materiae del diritto dell'Unione nel procedimento principale. Esso rileva, da un lato, che la decisione del presidente dell'UKE del 6 maggio 2009 è stata adottata prima della modifica dell'articolo 28 della direttiva servizio universale ad opera della direttiva 2009/136 e, dunque, prima della scadenza del termine di recepimento di quest'ultima nel diritto nazionale. Dall'altro, l'articolo 28 della direttiva servizio universale, nella sua versione originaria, imponeva agli Stati membri di provvedere affinché gli utenti finali di altri Stati membri avessero la possibilità di accedere, nel loro territorio, a numeri non geografici. Quanto alla normativa nazionale applicabile ai fatti del procedimento principale, essa stabiliva l'obbligo di provvedere affinché tutti gli utenti finali avessero la

possibilità di accedere ai numeri non geografici nel territorio polacco. Il giudice del rinvio si chiede, pertanto, se detta normativa potesse imporre un obbligo più ampio di quello previsto al menzionato articolo.

24 In secondo luogo, il giudice del rinvio desidera sapere se un'ANR sia legittimata a imporre agli operatori, sulla base dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva accesso, obblighi intesi all'attuazione dell'articolo 28 della direttiva servizio universale. Esso nutre dubbi al riguardo, in particolare a causa dell'obbligo di tener conto della libertà d'impresa sancita all'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e dell'esistenza, nella fattispecie, di un potenziale conflitto tra tale libertà e il principio della protezione dei consumatori enunciato all'articolo 38 della Carta.

25 In terzo luogo, il giudice del rinvio desidera sapere se un'ANR sia autorizzata a fissare, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, modalità di tariffazione tra operatori sulla base dell'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva accesso, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 1, di detta direttiva e con l'articolo 28 della direttiva servizio universale. Esso ritiene, infatti, che si ponga la questione di individuare i limiti dell'intervento delle ANR con riferimento alla fissazione dei prezzi nell'ambito della risoluzione di una controversia tra imprese che non dispongono di un significativo potere di mercato. Esso si interroga inoltre sulla conformità di un intervento siffatto con la libertà d'impresa sancita dall'articolo 16 della Carta e si chiede se detto intervento possa essere giustificato dall'obiettivo di assicurare la protezione dei consumatori garantita dall'articolo 38 della Carta.

26 In tale contesto, il Sąd Najwyższy (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 28 della direttiva [servizio universale], nella sua versione originaria, debba essere interpretato nel senso che l'accesso ai numeri non geografici deve essere garantito non solo agli utenti finali di altri Stati membri, ma anche agli utenti finali dello Stato membro di un determinato operatore di rete pubblica di comunicazioni, con la conseguenza che la valutazione dell'attuazione di tale obbligo da parte di un'[ANR] verrebbe assoggettata ai requisiti derivanti dal principio di effettività del diritto dell'Unione nonché dal principio di interpretazione conforme all'ordinamento dell'Unione del diritto nazionale.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'articolo 28 della direttiva [servizio universale], in combinato disposto con l'articolo 16 della [Carta], debba essere interpretato nel senso che, per assolvere all'obbligo di cui alla prima delle suddette disposizioni, può essere applicata la procedura prevista all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva [accesso].

3) Se l'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva [accesso], in combinato disposto con l'articolo 28 della direttiva [servizio universale] e l'articolo 16 della [Carta], o l'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva [accesso], in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva [accesso] e con l'articolo 16 della [Carta], debbano essere interpretati nel senso che, al fine di garantire agli utenti finali di un operatore nazionale di una rete pubblica di comunicazioni l'accesso ai servizi forniti sulla rete di un altro operatore nazionale con il ricorso a numeri non geografici, l'[ANR] può determinare i principi che disciplinano i pagamenti tra gli operatori della raccolta delle chiamate mediante l'introduzione delle tariffe per la terminazione delle chiamate stabilite per uno di tali operatori, tariffe orientate ai costi sostenuti ai sensi dell'articolo 13 della direttiva [accesso], nel caso in cui l'operatore abbia proposto l'applicazione di una siffatta tariffa nel corso delle trattative fallite che sono state condotte in adempimento all'obbligo di cui all'articolo 4 della direttiva [accesso]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

27 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 28 della direttiva servizio universale debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro può stabilire che un operatore di rete pubblica di comunicazione elettronica debba provvedere affinché sia garantito l'accesso ai numeri non geografici a tutti gli utenti finali della propria rete in tale Stato, e non solo a quelli degli altri Stati membri.

28 Tale questione sorge dalla circostanza che detto articolo 28 prevedeva, alla data di adozione della decisione del presidente dell'UKE, solo l'obbligo per gli Stati membri di provvedere affinché gli utenti finali di altri Stati membri avessero la possibilità di accedere, nel loro territorio, se tecnicamente ed economicamente fattibile, a numeri non geografici, salvo il caso in cui l'abbonato chiamato avesse scelto, per ragioni commerciali, di limitare l'accesso dei chiamanti situati in determinate zone geografiche, mentre l'articolo 28 della suddetta direttiva, come modificata dalla direttiva 2009/136, prevede ora, al paragrafo 1, lettera a), che «[g]li Stati membri provvedono affinché (...) le pertinenti autorità nazionali adottino tutte le misure necessarie per assicurare che gli utenti finali siano in grado di accedere e utilizzare i servizi utilizzando numeri non geografici all'interno [dell'Unione]».

29 A tale riguardo, occorre determinare se una disposizione nazionale come l'articolo 79, paragrafo 1, della legge sulle telecomunicazioni, che contiene, in sostanza, un obbligo più ampio di quello previsto all'articolo 28 della direttiva servizio universale, non pregiudichi gli obiettivi perseguiti da detta direttiva.

30 Occorre rilevare che il considerando 38 della direttiva in parola enuncia, in maniera generale, che l'accesso degli utenti finali a tutte le risorse di numerazione nell'Unione è una condizione preliminare vitale per un mercato unico.

31 Emerge, inoltre, dall'articolo 1 della direttiva servizio universale che essa disciplina la fornitura di reti e di servizi di comunicazione elettronica agli utenti finali nell'ambito della direttiva quadro. Il suo scopo è garantire la disponibilità in tutta l'Unione di servizi di buona qualità accessibili al pubblico attraverso una concorrenza e un'opportunità di scelta effettive.

32 Per quanto riguarda gli obiettivi del quadro normativo di cui fa parte la direttiva servizio universale, la Corte ha rilevato, al punto 29 della sentenza Telekomunikacja Polska (C-522/08, EU:C:2010:135), che sebbene, nell'esercizio dei loro compiti, le ANR siano tenute, in conformità dell'articolo 8, paragrafo 4, lettera b), della direttiva quadro, a sostenere gli interessi dei cittadini dell'Unione garantendo un livello elevato di protezione dei consumatori, la direttiva quadro e la direttiva servizio universale non prevedono una completa armonizzazione degli aspetti relativi alla protezione dei consumatori.

33 Peraltro, il fatto di garantire agli utenti di uno Stato membro l'accesso ai numeri non geografici, anche nell'ambito di una situazione puramente nazionale, è idoneo a contribuire alla realizzazione del mercato interno, poiché gli utenti finali abbonati presso un operatore di un altro Stato membro ricorrono ai servizi di raccolta delle chiamate sulla rete di un operatore del suddetto primo Stato membro, nel corso del loro soggiorno in quest'ultimo, sulla base di un contratto di roaming concluso tra tali operatori.

34 Ne deriva che l'articolo 28 della direttiva servizio universale, interpretato alla luce degli obiettivi della medesima, non osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che preveda l'obbligo di garantire l'accesso ai numeri non geografici nel territorio nazionale a tutti gli utenti finali.

35 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla prima questione posta dichiarando che l'articolo 28 della direttiva servizio universale dev'essere interpretato nel senso che uno Stato membro può stabilire che un operatore di rete pubblica di comunicazione elettronica debba provvedere affinché sia garantito l'accesso ai numeri non geografici a tutti gli utenti finali della propria rete in tale Stato, e non solo a quelli degli altri Stati membri.

Sulla seconda e sulla terza questione

Sulla ricevibilità

36 La Polkomtel sostiene che la terza questione è irricevibile, in quanto essa non avrebbe fatto all'Orange Polska, nel corso delle loro trattative, le proposte menzionate dal giudice del rinvio riguardanti le modalità di tariffazione dei servizi di raccolta delle chiamate considerati. La terza questione riguarderebbe quindi circostanze estranee ai fatti del procedimento principale.

37 Al riguardo, è sufficiente ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto, da parte della Corte, di pronunciarsi su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (v. sentenza Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

38 Detta presunzione di rilevanza non può essere messa in discussione dalla semplice circostanza che una delle parti nel procedimento principale contesti taluni fatti di cui non spetta alla Corte verificare l'esattezza e dai quali dipende la definizione dell'oggetto della controversia in esame (sentenza Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

39 Nel caso di specie, la questione relativa all'esistenza di proposte avanzate dalla Polkomtel con riferimento alle modalità di determinazione delle tariffe tra la medesima e l'Orange Polska per i servizi di raccolta delle chiamate costituisce una questione che rientra nel contesto di fatto che non spetta alla Corte verificare.

40 Pertanto, la terza questione deve essere dichiarata ricevibile.

Nel merito

41 Con le sue questioni seconda e terza, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 5, paragrafo 1, e 8, paragrafo 3, della direttiva accesso, letti in combinato disposto con l'articolo 28 della direttiva servizio universale, debbano essere interpretati nel senso che consentono a un'ANR, nell'ambito della risoluzione di una controversia tra due operatori, di imporre ad uno di essi l'obbligo di garantire agli utenti finali l'accesso ai servizi che utilizzano numeri non geografici forniti sulla rete dell'altro, e di fissare, sulla base dell'articolo 13 della direttiva accesso, modalità di tariffazione, tra detti operatori, di tale accesso, come quelle di cui al procedimento principale.

42 A tale riguardo, occorre rilevare che, secondo il suo articolo 1, paragrafi 1 e 2, la direttiva accesso, che si colloca nel quadro istituito dalla direttiva quadro, armonizza le modalità secondo le quali gli Stati membri disciplinano l'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e l'interconnessione delle medesime. L'obiettivo della direttiva accesso è quello di istituire un quadro normativo compatibile con i principi del mercato interno, atto a disciplinare le relazioni tra i fornitori di reti e di servizi e che si traduca in concorrenza sostenibile, interoperabilità dei servizi di comunicazione elettronica e vantaggi per i consumatori. Tale direttiva fissa, in particolare, gli obiettivi delle ANR in materia di accesso e di interconnessione.

43 L'articolo 5 della suddetta direttiva è relativo ai poteri e alle competenze delle ANR in materia di accesso e di interconnessione. L'articolo 5, paragrafo 1, della medesima direttiva prevede che, nel perseguire gli obiettivi stabiliti dall'articolo 8 della direttiva quadro, le ANR incoraggino e, se del caso, garantiscano, in conformità delle disposizioni di tale direttiva, un adeguato accesso e un'adeguata interconnessione nonché l'interoperabilità dei servizi, promuovendo nel contempo l'efficienza economica e una concorrenza sostenibile e recando il massimo vantaggio agli utenti finali.

44 La Corte ha già giudicato, in proposito, che dal tenore dell'articolo 5, paragrafo 1, primo comma, della direttiva accesso risulta che le ANR hanno il compito di garantire un accesso e un'interconnessione adeguati nonché l'interoperabilità dei servizi, con mezzi che non sono esaustivamente elencati [v., a proposito di tale direttiva, come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU L 337, pag. 37), sentenza KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punto 36 e giurisprudenza ivi citata].

45 In tale contesto, conformemente all'articolo 5, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), della direttiva accesso, e fatte salve le misure che potrebbero essere adottate nei confronti di imprese che detengono un significativo potere di mercato ai sensi dell'articolo 8 della medesima, le autorità in questione devono essere in grado di imporre «obblighi alle imprese che controllano l'accesso agli utenti finali, compreso in casi giustificati l'obbligo di interconnessione delle rispettive reti», al solo fine di garantire l'interconnettibilità da punto a punto (v., a proposito di tale direttiva, come modificata dalla direttiva 2009/140, sentenza KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

46 L'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva accesso, invece, precisa che le ANR, quando intervengono su richiesta delle parti interessate per garantire il conseguimento degli obiettivi previsti all'articolo 8 della direttiva quadro, devono conformarsi alle disposizioni della direttiva accesso nonché alle procedure stabilite, in particolare, agli articoli 6, 7 e 20 della direttiva quadro.

47 Inoltre, secondo l'articolo 20, paragrafo 3, della direttiva quadro, le ANR, nell'attuazione del procedimento di risoluzione delle controversie tra imprese previsto a detto articolo, adottano decisioni al fine di perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 8 della direttiva quadro, il quale dispone, al suo paragrafo 3, lettera b), che le ARN contribuiscono allo sviluppo del mercato interno, tra l'altro, incoraggiando l'interoperabilità dei servizi paneuropei e la connettività da utente a utente (end-to-end).

48 Le richiamate disposizioni della direttiva quadro e della direttiva accesso consentono quindi alle ANR di adottare, nell'ambito di una controversia tra operatori, misure destinate a garantire un accesso e un'interconnessione adeguati nonché l'interoperabilità dei servizi, come una decisione che imponga a un operatore l'obbligo di garantire agli utenti finali l'accesso ai servizi che utilizzano numeri non geografici forniti sulla rete di un altro operatore.

49 Quanto all'interrogativo sulla circostanza che misure siffatte, quando sono adottate a norma dell'articolo 28, possano contenere obblighi tariffari, occorre rilevare che, secondo l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva accesso, gli Stati membri devono garantire che le ANR abbiano l'autorità di imporre gli obblighi individuati negli articoli da 9 a 13 di detta direttiva e, in particolare, gli obblighi collegati al controllo dei prezzi in forza dell'articolo 13 della medesima. Ai sensi dell'articolo 8,

paragrafo 2, della suddetta direttiva, qualora, in esito all'analisi del mercato realizzata a norma dell'articolo 16 della direttiva quadro, un operatore sia designato come detentore di un significativo potere di mercato in un mercato specifico, le ANR gli impongono i summenzionati obblighi (v., a proposito della direttiva servizio universale, come modificata dalla direttiva 2009/136, nonché della direttiva quadro e della direttiva accesso, come modificate dalla direttiva 2009/140, sentenza KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punto 40).

50 Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva accesso, fatte salve talune disposizioni, tra cui l'articolo 28 della direttiva servizio universale, che contemplano obblighi per le imprese diverse da quelle cui è riconosciuto un significativo potere di mercato, le ANR possono imporre gli obblighi relativi al controllo dei prezzi definiti, in particolare, all'articolo 13 della direttiva accesso unicamente agli operatori designati come detentori di un significativo potere, in conformità dell'articolo 8, paragrafo 2, di tale direttiva (v., a proposito della direttiva accesso, come modificata dalla direttiva 2009/140, e della direttiva servizio universale, come modificata dalla direttiva 2009/136, sentenza KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punto 41)

51 Di conseguenza, l'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva accesso deve essere interpretato nel senso che, salvo nel contesto di talune disposizioni, e segnatamente dell'articolo 28 della direttiva servizio universale, le ANR non possono imporre obblighi collegati al controllo dei prezzi, come quelli di cui all'articolo 13 della direttiva accesso, agli operatori che non dispongono di un significativo potere di mercato in un mercato specifico. Pertanto, l'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva accesso non osta a che, nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 28 della direttiva servizio universale, obblighi collegati al controllo dei prezzi, come quelli di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva accesso, siano imposti all'operatore che non dispone di un significativo potere di mercato in un mercato specifico, purché ricorrano i presupposti per l'applicazione del menzionato articolo 28 della direttiva servizio universale (v., in tal senso, a proposito della direttiva accesso, come modificata dalla direttiva 2009/140, e della direttiva servizio universale, come modificata dalla direttiva 2009/136, sentenza KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punto 42)

52 Ne consegue che le ANR possono imporre obblighi tariffari analoghi a quelli di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva accesso, a titolo dell'articolo 28 della direttiva servizio universale, a un operatore che non dispone di un significativo potere di mercato, ma che controlla l'accesso degli utenti finali, se obblighi siffatti costituiscono misure necessarie e proporzionate al fine di garantire che gli utenti finali possano avere accesso ai servizi che utilizzano numeri non geografici nell'Unione (v., a proposito della direttiva accesso, come modificata dalla direttiva 2009/140, e della direttiva servizio universale, come modificata dalla direttiva 2009/136, sentenza KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punto 43).

53 Così, le ANR possono in particolare, nell'ambito di una controversia tra operatori, imporre obblighi tariffari, quali le modalità di tariffazione, tra detti operatori, dell'accesso degli utenti finali ai servizi che utilizzano numeri non geografici forniti sulla rete di uno di detti operatori, se obblighi siffatti sono necessari e proporzionati, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

54 Peraltro, occorre rilevare che gli articoli 5, paragrafi 1 e 3, e 8, paragrafo 4, della direttiva accesso prevedono le condizioni che devono essere soddisfatte dagli obblighi imposti dalle ANR agli operatori che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica in conformità degli articoli 5, paragrafo 1, e 8 della menzionata direttiva (v., a proposito di tale direttiva, come modificata dalla direttiva 2009/140, sentenza KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punto 45).

55 In particolare, l'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva accesso prevede che gli obblighi e le condizioni imposti, segnatamente, ai sensi del paragrafo 1 di detto articolo devono essere obiettivi, trasparenti, proporzionati e non discriminatori e che devono essere attuati secondo la procedura di cui agli articoli 6 e 7 della direttiva quadro (v., a proposito della direttiva accesso e della direttiva quadro, come modificate dalla direttiva 2009/140, sentenza KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punto 46).

56 In base all'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva accesso, gli obblighi imposti ai sensi del medesimo articolo devono dipendere dal tipo di problema evidenziato ed essere proporzionati e giustificati alla luce degli obiettivi di cui all'articolo 8 della direttiva quadro, e possono essere imposti solo previa consultazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva quadro (v., a proposito della direttiva accesso e della direttiva quadro, come modificate dalla direttiva 2009/140, sentenza KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punto 47).

57 Dalle suesposte considerazioni deriva che una misura, come quella di cui al procedimento principale, adottata conformemente agli articoli 5, paragrafo 1, e 8, paragrafo 3, della direttiva accesso, letti in combinato disposto con l'articolo 28 della direttiva servizio universale, per garantire agli utenti finali di un operatore l'accesso ai servizi che utilizzano numeri non geografici forniti sulla rete di un altro operatore, deve anch'essa soddisfare le condizioni richiamate ai punti 52, 55 e 56 della presente sentenza.

58 Dato che il giudice del rinvio si interroga sulla possibilità, per un'ANR alla quale sia sottoposta una controversia tra operatori, di stabilire modalità di tariffazione basandosi sulle tariffe di terminazione fissate da uno di loro in funzione dei costi, occorre osservare che l'articolo 13 della direttiva accesso non disciplina simili modalità. Spetta pertanto alle ANR adottarle, assicurandosi che esse soddisfino le condizioni indicate all'articolo 8, paragrafo 4, di tale direttiva.

59 Poiché detto giudice si interroga altresì, alla luce della libertà d'impresa garantita dall'articolo 16 della Carta, sulla possibilità per un'ANR di adottare una decisione, come quella di cui al procedimento principale, che si sostituisca a un contratto tra gli operatori coinvolti, occorre rilevare che la Carta, entrata in vigore il 1º dicembre 2009, non si applica ratione temporis alla situazione di cui al procedimento principale, dato che la decisione del presidente dell'UKE è stata adottata il 6 maggio 2009.

60 Tuttavia, secondo costante giurisprudenza, il libero esercizio di un'attività professionale fa parte, così come d'altronde il diritto di proprietà, dei principi generali del diritto dell'Unione. Detti principi non costituiscono tuttavia prerogative assolute, ma vanno considerati alla luce della loro funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni al libero esercizio di un'attività professionale e al diritto di proprietà, a condizione che tali restrizioni siano effettivamente consone ad obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v., in tal senso, sentenza Di Lenardo e Dilexport, C-37/02 e C-38/02, EU:C:2004:443, punto 82 e giurisprudenza ivi citata).

61 Orbene, è pacifico che la decisione del presidente dell'UKE del 6 maggio 2009 è stata adottata sulla base di una legge nazionale che ha recepito, in particolare, le direttive servizio universale e accesso, e risponde a un obiettivo d'interesse generale riconosciuto al riguardo dall'Unione, ossia l'accesso degli utenti finali dell'Unione ai servizi che utilizzano numeri non geografici. Pertanto, detta decisione non viola la libertà d'impresa a condizione che, come già indicato ai punti 55 e 56 della presente sentenza, gli obblighi imposti nell'ambito della risoluzione della controversia tra gli operatori interessati fossero necessari e proporzionati, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

62 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla seconda e alla terza questione poste dichiarando che gli articoli 5, paragrafo 1, e 8, paragrafo 3, della direttiva accesso, in combinato disposto con l'articolo 28 della direttiva servizio universale, devono essere interpretati nel senso che consentono a un'ANR, nell'ambito della risoluzione di una controversia tra due operatori, di imporre ad uno di essi l'obbligo di garantire agli utenti finali l'accesso ai servizi che utilizzano numeri non geografici forniti sulla rete dell'altro, e di fissare, sulla base dell'articolo 13 della direttiva accesso, modalità di tariffazione, tra detti operatori, di tale accesso, come quelle di cui al procedimento principale, purché detti obblighi siano obiettivi, trasparenti, proporzionati, non discriminatori,

dipendenti dal tipo del problema evidenziato e giustificati alla luce degli obiettivi enunciati all'articolo 8 della direttiva quadro, e purché siano state rispettate, se del caso, le procedure previste agli articoli 6 e 7 di quest'ultima direttiva, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare.

Sulle spese

63 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:

1) **L'articolo 28 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) dev'essere interpretato nel senso che uno Stato membro può stabilire che un operatore di rete pubblica di comunicazione elettronica debba provvedere affinché sia garantito l'accesso ai numeri non geografici a tutti gli utenti finali della propria rete in tale Stato, e non solo a quelli degli altri Stati membri.**

2) **Gli articoli 5, paragrafo 1, e 8, paragrafo 3, della direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso), letti in combinato disposto con l'articolo 28 della direttiva 2002/22, devono essere interpretati nel senso che consentono a un'autorità nazionale di regolamentazione, nell'ambito della risoluzione di una controversia tra due operatori, di imporre ad uno di essi l'obbligo di garantire agli utenti finali l'accesso ai servizi che utilizzano numeri non geografici forniti sulla rete dell'altro, e di fissare, sulla base dell'articolo 13 della direttiva 2002/19, modalità di tariffazione, tra detti operatori, di tale accesso, come quelle di cui al procedimento principale, purché detti obblighi siano obiettivi, trasparenti, proporzionati, non discriminatori, dipendenti dal tipo del problema evidenziato e giustificati alla luce degli obiettivi enunciati all'articolo 8 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), e purché siano state rispettate, se del caso, le procedure previste agli articoli 6 e 7 di quest'ultima direttiva, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare.**

Firme