SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

13 ottobre 2011 *

Nel procedimento C-148/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dallo Hof van beroep te Brussel (Belgio) con decisione 23 marzo 2010, pervenuta in cancelleria il 29 marzo 2010, nella causa

DHL International NV, già Express Line NV,

contro

Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dal sig. D. Šváby, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), dai sigg. E. Juhász e J. Malenovský, giudici,

avvocato generale: sig. N. Jääskinen
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

* Lingua processuale: l'olandese.

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 marzo 2011,

considerate le osservazioni presentate:

— per la DHL International NV, già Express Line NV, dagli avv.ti F. Vandendriessche e J. Roets, advocaten;

— per il governo belga, dalla sig.ra M. Jacobs, in qualità di agente, assistita dall'avv. F. Petillion, avocat, e dall'avv. J. Jansen, advocaat;

— per il governo polacco, dal sig. M. Szpunar, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, dalla sig.ra L. Lozano Palacios e dal sig. P. Van Nuffel, in qualità di agenti;

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 maggio 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 15 dicembre 1997, 97/67/CE, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (GU 1998, L 15, pag. 14), e in particolare dell'art. 19

di tale direttiva, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 10 giugno 2002, 2002/39/CE (GU L 176, pag. 21), e di tale medesima direttiva come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 febbraio 2008, 2008/6/CE (GU L 52, pag. 3), nonché dell'art. 49 TFUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la DHL International NV, già Express Line NV (in prosieguo: l'«Express Line»), e il Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (Istituto belga dei servizi postali e delle telecomunicazioni; in prosieguo: l'«IBPT»), in merito al pagamento del contributo per il servizio di mediazione del settore postale al quale l'Express Line sarebbe tenuta.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3 Il decimo ed il trentacinquesimo «considerando» della direttiva 97/67 così prevedono:

«(10) considerando che, in base al principio di sussidiarietà, è necessario adottare a livello comunitario un quadro di principi generali, ma che la scelta delle procedure specifiche dovrebbe spettare agli Stati membri, i quali dovrebbero essere liberi di scegliere il regime più adatto alla loro situazione particolare;

(…)

(35) considerando che il bisogno di migliorare la qualità dei servizi presuppone che le eventuali controversie siano risolte in modo rapido ed efficiente; che, oltre ai mezzi di ricorso messi a disposizione dal diritto nazionale e comunitario, è opportuno prevedere una procedura per i reclami; che tale procedura deve essere trasparente, semplice, poco onerosa e consentire la partecipazione di tutte le parti interessate».

4 L'art. 2, punti 1, 14 e 17, della direttiva 97/67 recita:

«Ai fini della presente direttiva, s'intende per:

1) "servizi postali": i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, l'instradamento e la distribuzione degli invii postali;

(…)

14) "autorizzazioni": ogni permesso che stabilisce i diritti e gli obblighi specifici nel settore postale e che consente alle imprese di fornire servizi postali e, se del caso, creare e/o sfruttare reti postali per la fornitura di tali servizi, sotto forma di "autorizzazione generale" oppure di "licenza individuale" definite come segue:

— per "autorizzazione generale" si intende ogni autorizzazione che, indipendentemente dal fatto che sia regolato da una "licenza per categoria" o da norme di

legge generali, e che preveda o meno procedure di registrazione o di dichiarazioni, non richiede all'impresa interessata di ottenere una esplicita decisione da parte dell'autorità nazionale di regolamentazione prima dell'esercizio dei diritti derivanti dall'autorizzazione,

— per "licenza individuale" si intende ogni autorizzazione concessa da un'autorità nazionale di regolamentazione, la quale conferisce diritti specifici ad un'impresa ovvero che assoggetta le operazioni di tale impresa ad obblighi specifici che integrino, se del caso, l'autorizzazione generale, qualora detta impresa non possa esercitare i diritti di cui trattasi in assenza di previa decisione dell'autorità di regolamentazione nazionale;

(…)

17) "utente": qualunque persona fisica o giuridica beneficiaria di una prestazione del servizio universale in qualità di mittente o di destinatario».

5 Ai sensi degli artt. 3 e 4 della direttiva 97/67, gli Stati membri designano uno o più fornitori del servizio universale, essendo precisato che detto servizio corrisponde ad un'offerta di servizi postali di qualità determinata, forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti. Per quanto concerne i fornitori non designati, gli Stati membri possono introdurre, in forza dell'art. 9 della direttiva 97/67, sia autorizzazioni generali per i servizi postali che esulano dal servizio universale, sia procedure di autorizzazione, comprese licenze individuali, per i servizi postali rientranti nel campo di applicazione del servizio universale.

6 Inoltre, gli Stati membri potevano, in generale, riservare, fino al 31 dicembre 2010, nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale, servizi postali al fornitore o ai fornitori del servizio universale, in forza dell'art. 7 della direttiva 97/67.

7 Ai sensi dell'art. 19 della direttiva 97/67:

«Gli Stati membri assicurano che vengano stabilite procedure trasparenti, semplici e poco onerose per la gestione dei reclami degli utenti, in particolare in caso di smarrimento, furto, danneggiamento o mancato rispetto delle norme di qualità del servizio.

Gli Stati membri adottano misure atte a garantire che tali procedure consentano di risolvere le controversie in maniera equa e celere, prevedendo, nei casi giustificati, un sistema di rimborso e/o compensazione.

Fatte salve le altre possibilità di ricorso previste dalle legislazioni nazionale e comunitaria, gli Stati membri garantiscono che gli utenti, agendo individualmente o, quando il diritto nazionale lo prevede, in collegamento con gli organismi che salvaguardano gli interessi degli utilizzatori e/o dei consumatori, possano presentare all'autorità nazionale competente i casi in cui i ricorsi presentati dagli utenti al fornitore del servizio universale non abbiano ottenuto risultati soddisfacenti.

Ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 16, gli Stati membri assicurano che i fornitori del servizio universale pubblichino, assieme al rapporto annuale sul controllo delle prestazioni, le informazioni relative al numero di reclami e al modo in cui sono stati gestiti».

8 Il ventottesimo «considerando» della direttiva 2002/39 così recita:

«Potrebbe essere appropriato che le autorità nazionali di regolamentazione colleghino l'introduzione delle licenze a requisiti tali da assicurare che i consumatori dei relativi servizi abbiano a disposizione procedure semplici, trasparenti e poco costose per eventuali reclami sia nel caso che i reclami interessino i servizi dei fornitori del servizio universale sia quelli di altri operatori autorizzati, compresi i titolari di licenze individuali. Potrebbe inoltre essere appropriato garantire che gli utenti di tutti i servizi postali dispongano di dette procedure, indipendentemente dal fatto che rientrino o meno nel servizio universale. Tali procedure dovrebbero comprendere procedure per determinare la responsabilità in caso di perdita o danneggiamento degli invii».

9 L'art. 19 della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2002/39, così dispone:

«Gli Stati membri assicurano che siano stabilite procedure trasparenti, semplici e poco onerose per la gestione dei reclami degli utenti, in particolare in caso di smarrimento, furto, danneggiamento o mancato rispetto delle norme di qualità del servizio (comprese le procedure per determinare di chi sia la responsabilità, qualora sia coinvolto più di un operatore).

Gli Stati membri possono disporre che detto principio sia applicato anche ai beneficiari di servizi che:

— non rientrano nella definizione del servizio universale di cui all'articolo 3, e

— rientrano nella definizione del servizio universale di cui all'articolo 3, ma non sono offerti dal fornitore del servizio universale.

Gli Stati membri adottano misure atte a garantire che le procedure di cui al primo comma consentano di risolvere le controversie in maniera equa e celere, prevedendo, nei casi giustificati, un sistema di rimborso e/o compensazione.

Fatte salve le altre possibilità di ricorso previste dalle legislazioni nazionale e comunitaria, gli Stati membri garantiscono che gli utenti, agendo individualmente o, quando il diritto nazionale lo prevede, in collegamento con gli organismi che salvaguardano gli interessi degli utilizzatori e/o dei consumatori, possano presentare all'autorità nazionale competente i casi in cui i ricorsi presentati dagli utenti al fornitore del servizio universale non abbiano ottenuto risultati soddisfacenti.

Ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 16, gli Stati membri assicurano che i fornitori del servizio universale pubblichino, assieme al rapporto annuale sul controllo delle prestazioni, le informazioni relative al numero di reclami e al modo in cui sono stati gestiti».

10 Il quarantaduesimo «considerando» della direttiva 2008/6 così recita:

«(42) In linea con le norme esistenti in altri settori di servizi e al fine di stimolare la tutela dei consumatori, è opportuno non limitare più l'applicazione di principi minimi in materia di procedure di reclamo ai soli fornitori del servizio universale. Al fine di aumentare l'efficacia delle procedure di trattamento dei reclami è opportuno che la direttiva incoraggi il ricorso a procedure di soluzione extragiudiziale delle controversie, come indicato nella raccomandazione 98/257/CE della Commissione, del 30 marzo 1998, riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie [GU L 115, pag. 31], in materia di consumo e nella raccomandazione 2001/310/CE della Commissione, del 4 aprile 2001, sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in

materia di consumo [GU L 109, pag. 56]. La protezione dei consumatori dovrebbe essere rafforzata anche mediante una maggiore interoperabilità fra operatori derivante dall'accesso a taluni elementi dell'infrastruttura e dei servizi, e la cooperazione obbligatoria fra autorità nazionali di regolamentazione e organismi di tutela dei consumatori.

Al fine di tutelare gli interessi degli utenti in caso di furto, smarrimento o danneggiamento di invii postali, gli Stati membri dovrebbero introdurre, nei casi giustificati, un sistema di rimborso e/o compensazione».

11 L'art. 2, punto 17, della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6, così dispone:

«Ai fini della presente direttiva, s'intende per:

(…)

17) "utente": qualunque persona fisica o giuridica beneficiaria di una prestazione del servizio postale in qualità di mittente o di destinatario».

12 L'art. 19 della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6, recita:

«1. Gli Stati membri assicurano che tutti i fornitori di servizi postali stabiliscano procedure trasparenti, semplici e poco onerose per la gestione dei reclami degli utenti, in particolare in caso di smarrimento, furto, danneggiamento o mancato rispetto delle norme di qualità del servizio (comprese le procedure per determinare di chi sia la

responsabilità, qualora sia coinvolto più di un operatore), fatte salve le pertinenti disposizioni nazionali e internazionali sui regimi di compensazione.

Gli Stati membri adottano misure atte a garantire che le procedure di cui al primo comma consentano di risolvere le controversie in maniera equa e celere, prevedendo, nei casi giustificati, un sistema di rimborso e/o compensazione.

Gli Stati membri incoraggiano anche lo sviluppo di sistemi extragiudiziali indipendenti per la soluzione delle controversie fra fornitori di servizi postali e utenti.

2. Fatte salve le altre possibilità di ricorso previste dalle legislazioni nazionale e comunitaria, gli Stati membri garantiscono che gli utenti, agendo individualmente o, quando il diritto nazionale lo prevede, in collegamento con gli organismi che salvaguardano gli interessi degli utenti e/o dei consumatori, possano presentare all'autorità nazionale competente i casi in cui i ricorsi presentati dagli utenti alle imprese che forniscono servizi nell'ambito del servizio universale non abbiano ottenuto risultati soddisfacenti.

Ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 16, gli Stati membri assicurano che i fornitori del servizio universale e, se del caso, le imprese che forniscono servizi nell'ambito del servizio universale, pubblichino, assieme al rapporto annuale sul controllo delle prestazioni, le informazioni relative al numero di reclami e al modo in cui sono stati gestiti».

Il diritto nazionale

13 La legge 21 marzo 1991, relativa alla riforma di alcune imprese statali economiche (*Belgisch Staatsblad* del 27 marzo 1991, pag. 6155), come modificata dal regio decreto 9 giugno 1999 (*Belgisch Staatsblad* del 18 agosto 1999, pag. 30697), ha trasposto nell'ordinamento giuridico belga diverse normative, tra cui la direttiva 97/67.

14 Tale legge designa un fornitore del servizio universale e riserva ad esso determinati servizi postali. La prestazione di un servizio postale non riservata rientrante nel servizio universale è subordinata alla concessione di una licenza individuale. Inoltre, la prestazione di un servizio postale che non rientra nel servizio postale universale è assoggettata, tra le altre condizioni, ad una dichiarazione all'IBPT.

15 Detta legge, come modificata dalla legge 21 dicembre 2006, recante disposizioni finalizzate all'istituzione di un servizio di mediazione per il settore postale e che modifica la legge 13 giugno 2005 relativa alle comunicazioni elettroniche (*Belgisch Staatsblad* del 23 gennaio 2007, pag. 2965; in prosieguo: la «legge del 1991»), al suo art. 43 ter dispone:

«§ 1. Viene istituito presso l'[IBPT] un servizio di mediazione per il settore postale competente per le questioni relative agli utenti delle seguenti imprese:

1° [il fornitore del servizio universale];

2° le imprese che offrono servizi postali (…) e la cui offerta è soggetta ad una licenza (…);

3° le imprese che offrono servizi postali (…) e la cui offerta è soggetta ad una dichiarazione (…)

Le questioni relative agli utenti sono questioni che concernono gli interessi degli utenti che non offrono essi stessi servizi postali.

(…)

§ 3. Il servizio di mediazione per il settore postale è incaricato dei compiti che seguono:

1° esaminare tutti i reclami degli utenti relativi:

a) alle attività [del fornitore del servizio universale] (…)

b) alle attività postali delle imprese di cui al § 1, 2° e 3°, del presente articolo.

2° Per attività postali, ai fini dell'applicazione del presente capo, s'intende:

(…)

3° intervenire per mediare una composizione amichevole delle vertenze tra le imprese di cui al § 1 del presente articolo e gli utenti;

4° rivolgere una raccomandazione alle imprese di cui al § 1 del presente articolo nel caso in cui non si possa pervenire ad una composizione amichevole. Una copia della raccomandazione deve essere indirizzata al reclamante;

5° informare nel modo migliore gli utenti che si sono rivolti ad esso per iscritto o oralmente sui loro diritti ed interessi;

6° emettere, su domanda del ministro responsabile per il settore postale o del ministro responsabile per la protezione dei consumatori o dell'[IBPT] e delle telecomunicazioni o del comitato consultivo per i servizi postali, pareri nell'ambito delle sue funzioni;

7° collaborare con:

a) altre commissioni settoriali extragiudiziali o mediatori indipendenti (...)

b) i mediatori esteri o organi con funzione equivalente che agiscono come organi di ricorso per la gestione dei reclami per i quali il servizio di mediazione per il settore postale è competente.

Ove necessario, il ministro responsabile per la protezione dei consumatori può concludere protocolli di collaborazione.

§ 4. I reclami degli utenti finali sono ricevibili solo dopo la presentazione di un reclamo ai sensi della procedura interna dell'impresa interessata. I reclami degli utenti finali sono irricevibili se sono stati introdotti anonimamente o se non sono stati presentati per iscritto presso il servizio di mediazione per il settore postale.

(…)

§ 5. Il servizio di mediazione per il settore postale può, nell'ambito di un reclamo presso lo stesso introdotto, prendere conoscenza, in loco, dei libri, della corrispondenza, dei verbali e in generale di tutti i documenti e di tutte le scritture dell'impresa o delle imprese interessate direttamente riguardanti l'oggetto del reclamo, ad eccezione dei documenti riservati. Esso può richiedere agli organi amministrativi e al personale delle imprese interessate tutte le spiegazioni o informazioni e procedere a tutte le verifiche necessarie al suo esame.

Le informazioni così ottenute sono trattate in maniera riservata qualora la divulgazione possa risultare pregiudizievole all'impresa in generale.

Nei limiti delle proprie competenze, il servizio di mediazione non riceve istruzioni da nessuna autorità.

L'esame di un reclamo termina quando quest'ultimo diviene oggetto di un ricorso giurisdizionale.

§ 6. L'impresa interessata dispone di un termine di venti giorni feriali per motivare la propria decisione nel caso in cui non intenda seguire la raccomandazione di cui al § 3, 4°, del presente articolo. La decisione motivata è trasmessa al reclamante e al servizio di mediazione.

Dopo la scadenza del termine di cui al comma precedente, il servizio di mediazione invia un promemoria all'impresa interessata. Quest'ultima dispone di un nuovo termine di venti giorni feriali per motivare la propria decisione qualora non intenda seguire la raccomandazione di cui al § 3, 4°, del presente articolo. La decisione motivata è trasmessa al reclamante nonché al servizio di mediazione.

Il mancato rispetto del termine indicato vale, per l'impresa interessata, come impegno ad applicare il parere per quanto concerne la compensazione specifica e personale al reclamante interessato.

§ 7. Se il reclamo di un utente è dichiarato ricevibile dal servizio di mediazione per il settore postale, la procedura di recupero è sospesa dall'operatore per un periodo di 4 mesi al massimo, con decorrenza dall'introduzione del reclamo presso il servizio di mediazione o sino a che il servizio di mediazione per il settore postale abbia formulato una raccomandazione o sino a quando possa essere raggiunta una composizione amichevole».

16 L'art. 45 ter della legge del 1991 disciplina il finanziamento del servizio di mediazione per il settore postale, stabilendo un «contributo di mediazione» annuo che le imprese di cui all'art. 43 ter, n. 1, di tale legge, con un fatturato superiore a EUR 500 000, devono assolvere presso l'IBTP.

17 L'ammontare del contributo dovuto è determinato annualmente dall'IBPT sulla base di una formula che, in sostanza, tiene conto, da un lato, del fatturato dell'impresa in causa realizzato l'anno precedente per le attività rientranti nell'ambito di applicazione del servizio di mediazione e, dall'altro, del numero di reclami contro tale impresa esaminati l'anno precedente dal servizio di mediazione. I contributi non pagati alla scadenza fissa producono di diritto un interesse legale maggiorato del 2 %.

Causa principale e questioni pregiudiziali

18 L'Express Line fa parte del gruppo di imprese DHL, la cui sede sociale si trova a Bonn (Germania). L'attività dell'Express Line consiste, in particolare, nell'offerta di servizi di corriere espresso, ossia, a suo dire, di trasporto di documenti, pacchetti, pallets o carichi completi mediante trasporto aereo o stradale individualizzato.

19 All'inizio del 2006, l'IBPT ha ingiunto all'Express Line e a varie imprese di spedizioni e di corriere espresso di chiedere una licenza individuale o di rendere una dichiarazione, conformemente alle disposizioni pertinenti della legge del 1991, relativa alla fornitura di servizi che l'IBPT considerava o come servizi postali non riservati rientranti nel servizio universale, o come servizi postali non rientranti nel servizio universale.

20 Il 23 novembre 2006, conformemente alla legge del 1991, l'Express Line ha effettuato, per alcuni servizi da essa offerti, una dichiarazione relativa alla prestazione di servizi postali non rientranti nel servizio universale. Essa ha però allegato alla propria dichiarazione una riserva espressa, con cui affermava di non accettare la qualifica come «servizi postali» dei suoi servizi di corriere espresso.

21 Con lettera dell'11 luglio 2007, l'IBPT, da un lato, ha comunicato all'Express Line che essa rientrava nel servizio di mediazione e che era considerata soggetta all'obbligo di versare il contributo di mediazione e, dall'altro, ha chiesto alla stessa informazioni al fine di calcolare l'importo del contributo da essa dovuto.

22 Con lettera raccomandata, l'Express Line ha ribadito la sua posizione, contestando il fatto di essere assoggettata al servizio di mediazione del settore postale e tenuta, di conseguenza, a versare il contributo diretto al finanziamento di tale servizio. A suo avviso, i suoi servizi di corriere espresso non sarebbero servizi postali, ma servizi di trasporto e logistici con valore aggiunto rivolti alle imprese.

23 Il 13 novembre 2008, l'IBPT ha constatato che l'Express Line aveva commesso una violazione della legge del 1991 e le ha ingiunto di comunicarle le informazioni necessarie per calcolare l'importo del contributo di mediazione da essa dovuto, a pena di una sanzione amministrativa. Avverso tale ingiunzione l'Express Line ha proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio.

24 In tale contesto, lo Hof van beroep te Brussel (Corte d'appello di Bruxelles) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le disposizioni della direttiva 97/67 (…), come modificata dalla direttiva 2002/39 (…), e segnatamente, ma senza limitarsi ad esso, il suo art. 19, alla luce delle modifiche introdotte dalla direttiva 2008/6 (…) e che devono essere recepite in diritto nazionale al più tardi il 31 dicembre 2010, debbano essere interpretate

nel senso che agli Stati membri non è consentito imporre in modo vincolante un regime esterno di reclami ai fornitori di servizi postali non universali, in quanto:

a) sotto il profilo delle procedure di reclamo applicabili a tutela degli utenti di servizi postali la direttiva persegue un'armonizzazione totale, o

b) siffatto obbligo è stato imposto dalla direttiva 2002/39 soltanto al fornitore del servizio universale e, a partire dalla direttiva 2008/6 (…), a tutti i fornitori di servizi universali, mentre, in forza della formulazione dell'art. 19, n. 1, [terzo] comma, della direttiva [97/67, come modificata dalla direttiva] 2008/6 (…), gli Stati membri potrebbero soltanto incoraggiare, ma non imporre, lo sviluppo di sistemi indipendenti per la soluzione delle controversie fra i fornitori di servizi postali diversi dai servizi universali e gli utenti finali.

2) Se la prima questione vada risolta nel senso che la direttiva sui servizi postali di per sé non osta a che gli Stati membri assoggettino in modo vincolante i fornitori di servizi postali non universali ad un regime esterno di reclami, come quello previsto dall'art. 19, n. 2, primo comma, [della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6], per i fornitori di servizi postali universali, se i principi della libera circolazione dei servizi (artt. 49 CE e segg., nuovi artt. 56 TFUE e segg.) debbano essere intesi nel senso che le restrizioni alla libera circolazione dei servizi, introdotte da uno Stato membro in forza di motivi imperativi di interesse generale relativi alla tutela dei consumatori, per cui i fornitori di servizi postali non universali vengono assoggettati in modo vincolante ad un regime esterno di reclami, quale quello previsto dall'art. 19, n. 2, primo comma, [della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6], per i fornitori di servizi postali universali, sono compatibili con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, anche se nell'applicazione del relativo regime di reclami non si fa alcuna

distinzione a seconda che si tratti di reclami di consumatori o di altri utenti finali, mentre gli utenti di questi servizi (nella fattispecie servizi di espresso e di corriere) sono in larga maggioranza utenti professionali».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

25 Secondo l'Express Line, da un lato, il giudice del rinvio avrebbe dovuto sottoporre alla Corte una questione supplementare, che tale giudice ha espressamente rifiutato di deferire, ossia, se l'art. 2, n. 1, della direttiva 97/67 debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che considera come servizi postali non solo i servizi che consistono cumulativamente nella raccolta, nello smistamento, nell'instradamento e nella distribuzione degli invii postali, ma anche i servizi che consistono in una o più di tali operazioni.

26 Dall'altro lato, la ricorrente nella causa principale ritiene che, avendo rinunciato, in quella sede, ai suoi motivi vertenti sul diritto dell'Unione, il rinvio pregiudiziale sarebbe divenuto privo di oggetto.

27 A tale riguardo occorre ricordare che, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali quale prevista dall'art. 267 TFUE, spetta unicamente al giudice nazionale, il quale è investito della controversia e deve assumersi la responsabilità

della futura pronuncia giurisdizionale, valutare, alla luce delle peculiarità della causa dinanzi ad esso pendente, sia la necessità di una decisione in via pregiudiziale ai fini della pronuncia della propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che esso propone alla Corte (v., in particolare, sentenze 7 gennaio 2003, causa C-306/99, BIAO, Racc. pag. I-1, punto 88; 14 dicembre 2006, causa C-217/05, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, Racc. pag. I-11987, punto 16, e 2 aprile 2009, causa C-260/07, Pedro IV Servicios, Racc. pag. I-2437, punto 28).

28 Essendo quindi riservata al giudice nazionale la facoltà di stabilire quali questioni vadano sottoposte alla Corte, le parti non possono modificarne il tenore. Peraltro, una modifica delle questioni pregiudiziali sotto il profilo sostanziale o una risposta alle questioni complementari menzionate nelle osservazioni delle ricorrenti nella causa principale sarebbe incompatibile con il ruolo assegnato alla Corte dall'art. 267 TFUE e con l'obbligo della Corte di dare ai governi degli Stati membri e alle parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, tenuto conto del fatto che, in base alla suddetta disposizione, alle parti interessate vengono notificate solo le decisioni di rinvio (v. sentenza 15 ottobre 2009, causa C-138/08, Hochtief e Linde-Kca-Dresden, Racc. pag. I-9889, punti 21 e 22 nonché la giurisprudenza citata).

29 Inoltre, se è vero che la Corte non può statuire quando il giudizio dinanzi al giudice a quo è già concluso (sentenza 16 luglio 1992, causa C-343/90, Lourenço Dias, Racc. pag. I-4673, punto 18), l'art. 267 TFUE non le consente neppure di valutare l'effettiva rilevanza, ai fini del procedimento pendente dinanzi al giudice nazionale, della questione deferitale, nemmeno se il diritto nazionale afferente è stato nel frattempo modificato (sentenza 14 dicembre 1971, causa 43/71, Politi, Racc. pag. 1039, punto 3).

30 Nella fattispecie, da un lato, poiché il giudice del rinvio non ha riconosciuto né la necessità né la pertinenza di una questione vertente sul carattere cumulativo o alternativo delle operazioni cui fa riferimento la nozione di «servizi postali» ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 97/67, la Corte non può procedere a un'analisi a tale riguardo.

31 Dall'altro lato, poiché il giudice del rinvio non ha neppure formalmente ritirato la domanda di pronuncia pregiudiziale, nonostante la domanda in tal senso della ricorrente nella causa principale, e poiché il procedimento principale non è stato chiuso, occorre constatare che per tale giudice, ai fini della pronuncia della propria sentenza, perdura la necessità che la Corte risolva le questioni da esso sollevate.

Sulla prima questione

32 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 97/67, alla luce delle modifiche apportate dalle direttive 2002/39 e 2008/6, debba essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale che rende obbligatoria per i fornitori di servizi postali che non rientrano nel servizio universale una procedura esterna per la gestione dei reclami degli utenti di tali servizi.

33 In via principale, occorre rilevare che la direttiva 97/67, sia nella sua versione iniziale sia in quella risultante dalle modifiche apportate dalle direttive 2002/39 e 2008/6, prevede, all'art. 19, due tipi di procedura per la gestione dei reclami degli utenti dei servizi postali, ossia una procedura interna presso il fornitore dei servizi e una procedura esterna dinanzi all'autorità nazionale competente.

34 Il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla possibilità di rendere obbligatoria, per i fornitori di servizi postali che non rientrano nel servizio universale, la procedura esterna per la gestione dei reclami, dato che, secondo tale giudice, la direttiva 97/67 procederebbe a un'armonizzazione completa per quanto concerne le procedure per

la gestione dei reclami e avrebbe imposto tale obbligo solo al fornitore del servizio universale dopo le modifiche introdotte dalla direttiva 2002/39, e a tutti gli altri fornitori di servizi postali rientranti nel servizio universale dopo quelle apportate dalla direttiva 2008/6.

35 A tale proposito si deve osservare, in primo luogo, che, contrariamente a quanto ritiene il giudice del rinvio, la direttiva 97/67 non procede ad un'armonizzazione completa delle procedure per la gestione dei reclami da essa previste.

36 Invero, da un lato, come emerge dal decimo «considerando» della direttiva 97/67, quest'ultima si presenta come un quadro di principi generali adottato a livello dell'Unione, mentre la scelta delle procedure specifiche deve spettare agli Stati membri (sentenza 11 marzo 2004, causa C-240/02, Asempre e Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, Racc. pag. I-2461, punto 30), i quali devono essere liberi di scegliere il regime più adatto alla loro situazione particolare.

37 Dall'altro lato, una tale assenza di armonizzazione completa è ancora più evidente per quanto attiene alle procedure per la gestione dei reclami previste dalla direttiva 97/67.

38 Infatti, dal trentacinquesimo «considerando» e dall'art. 19 della direttiva 97/67, nella sua versione iniziale come nelle versioni successive, emerge che le procedure per la gestione dei reclami, che devono essere trasparenti, semplici e poco onerose, sono dirette, da un lato, al miglioramento della qualità del servizio, prevedendo la risoluzione celere, equa ed efficiente delle eventuali controversie e, dall'altro, si aggiungono ai mezzi di ricorso messi a disposizione dal diritto nazionale e dal diritto dell'Unione.

39 In secondo luogo, gli altri dubbi che il giudice del rinvio nutre in merito alla compatibilità della legge del 1991 con la direttiva 97/67 sono da respingere, in quanto nemmeno corrispondono al contenuto delle disposizioni pertinenti di tale direttiva, tanto nella sua versione iniziale quanto nelle versioni modificate, per quanto attiene alle procedure per la gestione dei reclami.

40 La direttiva 97/67 ha infatti costantemente ribadito il carattere complementare delle dette procedure rispetto ai mezzi di ricorso messi a disposizione dal diritto nazionale e, pertanto, il margine di discrezionalità degli Stati membri a tale riguardo. Se è vero che le modifiche apportate a tale direttiva hanno progressivamente ridotto tale margine di discrezionalità, si deve rilevare che i limiti e gli orientamenti così imposti sono diretti a estendere le procedure per la gestione dei reclami a qualsiasi fornitore di servizi postali.

41 Di conseguenza, anzitutto, ai sensi degli artt. 2, punto 17, e 19, primo e terzo comma, della direttiva 97/67, gli Stati membri dovevano assicurare la predisposizione di procedure interne ed esterne per la gestione dei reclami da parte del fornitore del servizio universale, riguardanti unicamente le prestazioni di detto servizio. L'obbligo che incombeva agli Stati membri era dunque circoscritto a tali prestazioni e al detto fornitore, dato che gli Stati disponevano comunque di un margine di discrezionalità che consentiva loro di mettere a disposizione altri mezzi di ricorso.

42 Successivamente, la direttiva 2002/39 ha aggiunto, in particolare, un nuovo comma all'art. 19, secondo il quale gli Stati membri potevano prevedere che il «principio» consistente nell'assicurare la predisposizione delle procedure per la gestione dei reclami fosse applicato anche ai beneficiari di servizi che non rientravano nel servizio universale o che, pur rientrando in tale servizio, non erano offerti dal fornitore del servizio universale.

43 In sostanza, poiché la formulazione del terzo comma dell'art. 19, nella sua versione iniziale, non è stata modificata, l'obbligo e il margine di discrezionalità degli Stati membri, menzionati al punto 41 della presente sentenza, rimarrebbero gli stessi in queste due versioni della direttiva 97/67. Tuttavia, come discende dal ventottesimo «considerando» della direttiva 2002/39, le modifiche introdotte all'art. 19 della direttiva 97/67 avevano lo scopo di incoraggiare gli Stati membri a estendere le procedure interne per la gestione dei reclami a vantaggio degli utenti di tutti i servizi postali, indipendentemente dal fatto che rientrassero o meno nel servizio universale e che il fornitore di detti servizi fosse il fornitore del servizio universale o il titolare di un'autorizzazione.

44 Da ultimo, la direttiva 2008/6 ha modificato, in particolare, l'art. 2, punto 17, della direttiva 97/67 e l'art. 19, primo comma, di tale direttiva, come modificata dalla direttiva 2002/39, prevedendo che tutti i fornitori di servizi postali stabiliscano procedure interne per la gestione dei reclami degli utenti, definiti da quel momento come persone fisiche o giuridiche beneficiarie di una prestazione del servizio postale.

45 L'art. 19, n. 1, terzo comma, della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6, che costituisce una nuova disposizione, dispone che gli Stati membri devono incoraggiare anche lo sviluppo di sistemi indipendenti per la soluzione delle controversie fra fornitori di servizi postali e utenti. Il n. 2, primo comma, di detto articolo contiene altresì un obbligo nuovo, poiché estende la procedura esterna per la gestione dei reclami degli utenti alle imprese che forniscono servizi postali nell'ambito del servizio universale.

46 Come emerge dal quarantaduesimo «considerando» della direttiva 2008/6, tali modifiche sono dirette a non limitare più l'applicazione dei principi minimi definiti per la gestione dei reclami ai soli fornitori del servizio universale.

47 Ne consegue che la direttiva 97/67, tanto nella sua versione iniziale quanto nelle versioni modificate, considera le procedure per la gestione dei reclami da essa previste come un quadro minimo complementare rispetto alle vie di ricorso messe a disposizione dal diritto nazionale e dal diritto dell'Unione; gli Stati membri dispongono quindi di un margine di discrezionalità per fissare le procedure specifiche e scegliere il regime più adatto alla propria situazione, nel rispetto dei limiti e degli orientamenti imposti da tale direttiva.

48 Tali limiti e orientamenti consistono, anzitutto, nell'obbligo di assicurare la predisposizione delle procedure interne ed esterne per la gestione dei reclami da parte del fornitore o dei fornitori del servizio universale, obbligo già previsto nella versione iniziale della direttiva 97/67.

49 Successivamente, la direttiva 97/67 ha imposto l'obbligo di assicurare la predisposizione di procedure interne, da parte di tutti i fornitori dei servizi postali, ed esterne, da parte delle imprese che offrono servizi postali rientranti nel servizio universale, obbligo introdotto dalla direttiva 2008/6 a integrazione dell'orientamento già stabilito dalla direttiva 2002/39.

50 Da ultimo, dalla direttiva 97/67 discende l'obbligo di incoraggiare lo sviluppo di sistemi indipendenti per la soluzione delle controversie fra fornitori di servizi postali e utenti, obbligo introdotto dalla direttiva 2008/6.

51 Pertanto, una normativa nazionale come la legge del 1991, che rende obbligatoria per i fornitori di servizi postali che non rientrano nel servizio universale una procedura esterna per la gestione dei reclami degli utenti di tali servizi, non solo non osta alla direttiva 97/67, tanto nella sua versione iniziale quanto nelle versioni modificate, ma risponde, peraltro, all'obbligo previsto da quest'ultima, dalla sua modifica da parte

della direttiva 2008/6, di incoraggiare lo sviluppo di sistemi indipendenti per la soluzione delle controversie fra fornitori di servizi postali e utenti.

52 Occorre di conseguenza risolvere la prima questione sollevata dichiarando che la direttiva 97/67, nella sua versione iniziale e nelle sue versioni modificate dalle direttive 2002/39 e 2008/6, dev'essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale che rende obbligatoria per i fornitori di servizi postali che non rientrano nel servizio universale una procedura esterna per la gestione dei reclami degli utenti di tali servizi.

Sulla seconda questione

53 Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che rende obbligatoria per i fornitori di servizi postali che non rientrano nel servizio universale una procedura esterna per la gestione dei reclami degli utenti di tali servizi.

54 In via principale, si deve osservare che, pur essendo una società di diritto belga, l'Express Line fa tuttavia parte del gruppo d'imprese DHL, la cui sede sociale si trova in Germania. Inoltre, né dalla decisione di rinvio né dai fatti della controversia principale emerge che quest'ultima possa essere stata originata da una prestazione di servizi specifica tra due o più Stati membri.

55 Stanti tali premesse, la libertà messa in discussione nella causa principale non è la libera prestazione di servizi, ma la libertà di stabilimento. Di conseguenza, occorre intendere la seconda questione sollevata come diretta a chiarire se l'art. 49 TFUE debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che, come la legge del 1991, rende obbligatoria per i fornitori di servizi postali che non rientrano nel servizio universale una procedura esterna per la gestione dei reclami degli utenti di tali servizi.

56 Secondo il giudice del rinvio, l'obbligo di assoggettarsi a tale procedura costituirebbe una limitazione della libertà di stabilimento dei fornitori di servizi postali che non rientrino nel servizio universale provenienti da Stati membri diversi dal Regno del Belgio e che intendano stabilirsi in tale Stato membro. Orbene, se è vero che detta limitazione può essere giustificata da un motivo imperativo d'interesse generale di protezione dei consumatori, l'art. 49 TFUE non consentirebbe di rendere obbligatoria detta procedura per quanto riguarda le controversie relative a servizi postali come il corriere espresso, in cui la grande maggioranza degli utenti sono professionisti.

57 A tale proposito è necessario notare che, come rammentato al punto 35 della presente sentenza, la direttiva 97/67 non procede ad un'armonizzazione completa per quanto concerne le procedure per la gestione dei reclami degli utenti dei servizi postali e che, di conseguenza, gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità in materia, nel rispetto dei limiti derivanti dal diritto dell'Unione.

58 Per quanto attiene alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro sul territorio di un altro Stato membro, occorre ricordare che, conformemente a una costante giurisprudenza, tale libertà implica l'accesso alle attività autonome e il loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese, secondo quanto stabiliscono le leggi del paese di stabilimento per i loro cittadini (v. sentenza 1° ottobre 2009,

causa C-247/08, Gaz de France — Berliner Investissement, Racc. pag. I-9225, punto 54 e giurisprudenza citata).

59 Per quanto riguarda le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione europea, tale libertà comprende, ai sensi dell'art. 54 TFUE, il diritto di svolgere la loro attività nello Stato membro di cui trattasi mediante una controllata, una stabile organizzazione o un'agenzia (v., in particolare, sentenze 21 settembre 1999, causa C-307/97, Saint-Gobain ZN, Racc. pag. I-6161, punto 35; 12 settembre 2006, causa C-196/04, Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas, Racc. pag. I-7995, punto 41, nonché 13 marzo 2007, causa C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, Racc. pag. I-2107, punto 36).

60 La Corte ha più volte ricordato che l'art. 49 TFUE osta a qualsiasi provvedimento nazionale che, pur se applicabile senza discriminazioni in base alla nazionalità, possa ostacolare o scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato e che siffatti effetti restrittivi possono prodursi quando una società, a causa di una normativa nazionale, possa essere dissuasa dal creare in altri Stati membri entità subordinate, come un centro di attività stabile, nonché dall'esercitare le sue attività tramite tali entità (sentenza 11 marzo 2010, causa C-384/08, Attanasio Group, Racc. pag. I-2055, punti 43 e 44 nonché la giurisprudenza citata).

61 Nella fattispecie, il provvedimento in questione non implica nessuna limitazione della libertà di stabilimento.

62 Infatti, anzitutto, tale provvedimento è applicato, senza discriminazioni in base alla nazionalità, a qualsiasi fornitore di servizi postali che non rientra nel servizio universale stabilito in Belgio. Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 77 delle sue conclusioni, gli operatori non possono pretendere che uno Stato membro non disponga di strutture di tutela giuridica degli interessi dei loro clienti che offrano

modalità di composizione stragiudiziale delle controversie. Da ultimo, la quasi totalità degli Stati membri ha esteso i sistemi esterni per la gestione dei reclami anche ai fornitori di servizi postali che non rientrano nel servizio universale.

63 In tale contesto, non si può validamente sostenere che il solo fatto di rendere obbligatoria per i fornitori di servizi postali che non rientrano nel servizio universale una procedura esterna per la gestione dei reclami degli utenti di tali servizi possa ostacolare o scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato.

64 Occorre di conseguenza risolvere la seconda questione sollevata dichiarando che l'art. 49 TFUE dev'essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che rende obbligatoria per i fornitori di servizi postali che non rientrano nel servizio universale una procedura esterna per la gestione dei reclami degli utenti di tali servizi.

Sulle spese

65 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) **La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 15 dicembre 1997, 97/67/CE, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, nella sua versione iniziale e nelle sue versioni modificate dalle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 10 giugno 2002, 2002/39/CE, e del Parlamento europeo e del Consiglio 20 febbraio 2008, 2008/6/CE, dev'essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale che rende obbligatoria per i fornitori di servizi postali che non rientrano nel servizio universale una procedura esterna per la gestione dei reclami degli utenti di tali servizi.**

2) **L'art. 49 TFUE dev'essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che rende obbligatoria per i fornitori di servizi postali che non rientrano nel servizio universale una procedura esterna per la gestione dei reclami degli utenti di tali servizi.**

Firme