Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PAOLO MENGOZZI
presentate il 16 marzo 2016[1]

Causa C-2/15

DHL Express (Austria) GmbH
contro
Post-Control-Kommission

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo, Austria)]

«Rinvio pregiudiziale — Libera prestazione di servizi — Servizi postali nell'Unione europea — Normativa di uno Stato membro che obbliga tutti i fornitori di servizi postali a contribuire ai costi operativi dell'autorità di regolamentazione del settore postale»

1. La direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio[2], come modificata, da ultimo[3], dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008[4] (in prosieguo: la «direttiva 97/67»), autorizza gli Stati membri a obbligare tutti i fornitori di servizi postali a contribuire al finanziamento dell'autorità nazionale di regolamentazione competente per il settore postale? Questa è la questione al centro del presente rinvio pregiudiziale.

I – Contesto normativo

A – *La direttiva 2008/6*

2. Il considerando 27 della direttiva 2008/6 afferma che «[p]uò essere imposto ai fornitori di servizi postali di contribuire al finanziamento del servizio universale nei casi in cui è previsto un fondo di compensazione. Al fine di determinare quali imprese possano essere chiamate a contribuire al fondo di compensazione, gli Stati membri dovrebbero valutare se i servizi forniti da tali imprese possono, nell'ottica di un utente, essere considerati come servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, poiché denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore aggiunto, nonché l'impiego previsto e la tariffazione. Tali servizi non devono necessariamente coprire tutte le caratteristiche del servizio universale, come la distribuzione quotidiana o la copertura nazionale completa».

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU 1998, L 15, pag. 14.

3 — Prima della direttiva 2008/6, la direttiva 97/67 era stata modificata anche dalla direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002 (GU L 176, pag. 21), nonché dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2003 (GU L 284, pag. 1).

4 — GU L 52, pag. 3.

3. Il considerando 28 della direttiva 2008/6 ricorda che, «[a]l fine di rispettare il principio di proporzionalità, nel determinare il contributo, chiesto da tali imprese, ai costi derivanti dalla fornitura del servizio universale in uno Stato membro, quest'ultimo dovrebbe basarsi su criteri trasparenti e non discriminatori, come la percentuale di tali imprese nelle attività che rientrano nell'ambito del servizio universale in tale Stato membro. Gli Stati membri possono chiedere ai fornitori tenuti a contribuire a un fondo di compensazione di operare l'opportuna separazione della contabilità per garantire il funzionamento del fondo».

4. Il considerando 47 della direttiva 2008/6 stabilisce che «[l]e autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero continuare a svolgere un ruolo fondamentale, in particolare negli Stati membri in cui la transizione alla concorrenza non è ancora completata. In conformità al principio della separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione, assicurando così l'imparzialità delle loro decisioni. Il requisito dell'indipendenza lascia impregiudicata l'autonomia istituzionale e gli obblighi costituzionali degli Stati membri, come pure il principio della neutralità rispetto alla normativa sul regime di proprietà esistente negli Stati membri sancito all'articolo [345 TFUE]. Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere dotate di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati».

B – *La direttiva 97/67*

5. L'articolo 2 della direttiva 97/67 è formulato come segue:

«Ai fini della presente direttiva s'intende per:

1) servizi postali: i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali;

1 bis) fornitore di un servizio postale: l'impresa che fornisce uno o più servizi postali;

(…)

13) fornitore del servizio universale: il fornitore di un servizio postale, pubblico o privato, che fornisce un servizio postale universale o una parte dello stesso all'interno di uno Stato membro e la cui identità è stata notificata alla Commissione a norma dell'articolo 4;

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 le proprie reti 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 regolata da una "licenza per categoria" o da norme di legge generali, e che preveda o meno procedure di registrazione o di dichiarazione, non richiede al fornitore di un servizio postale interessato 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 fornitore di servizi postali ovvero che assoggetta le operazioni di tale impresa ad obblighi specifici che integrino, se del caso, l'autorizzazione generale, qualora detto fornitore non possa esercitare i diritti di cui trattasi in assenza di previa decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione;

(…)

18) autorità nazionale di regolamentazione: in ciascuno Stato membro, l'organo o gli organi ai quali lo Stato membro delega, tra l'altro, le funzioni di regolamentazione di cui alla presente direttiva;

(…)».

6. L'articolo 9 della direttiva 97/67 ha il seguente tenore:

«1. Per i servizi che esulano dall'ambito di applicazione del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali.

2. Per i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre procedure di autorizzazione, comprese licenze individuali, nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali e per garantire la fornitura del servizio universale. La concessione di autorizzazioni può:

— essere subordinata agli obblighi del servizio universale,

— se necessario e giustificato, prevedere l'imposizione di obblighi in merito alla qualità, alla disponibilità e all'esecuzione dei servizi in questione,

— se opportuno, essere subordinata all'obbligo di contribuire finanziariamente ai meccanismi di condivisione dei costi di cui all'articolo 7, qualora la fornitura del servizio universale comporti un costo netto e rappresenti un onere indebito per il fornitore o i fornitori del servizio universale designati conformemente all'articolo 4,

— se opportuno, essere subordinata all'obbligo di contribuire finanziariamente ai costi operativi delle autorità nazionali di regolamentazione di cui all'articolo 22,

— se opportuno, essere subordinata ad un obbligo di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale.

Gli obblighi e i requisiti di cui al primo trattino e all'articolo 3 possono essere imposti unicamente ai fornitori del servizio universale designati.

(…)

3. Le procedure, gli obblighi e i requisiti di cui ai paragrafi 1 e 2 sono trasparenti, accessibili, non discriminatori, proporzionati, precisi e univoci, vengono resi pubblici anticipatamente e si basano su criteri oggettivi. Gli Stati membri devono assicurare che i motivi del rifiuto o revoca totale o parziale di un'autorizzazione siano comunicati al richiedente, e devono prevedere una procedura di ricorso».

C – *Il diritto austriaco*

1. Il PMG

7. L'articolo 24, paragrafo 1, del Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (legge federale di regolamentazione del mercato postale [5]; in prosieguo: il «PMG») dispone che «[c]hiunque può offrire e fornire servizi postali alle condizioni fissate nella presente legge federale».

8. In base all'articolo 25, paragrafo 1, del PMG, «[i] fornitori di servizi postali sono tenuti a dichiarare all'autorità di regolamentazione la prevista fornitura di un servizio postale oltre alle variazioni nella sua prestazione e alla sua cessazione prima dell'inizio, della modifica o della cessazione della prestazione (…)».

9. L'articolo 26, paragrafo 1, del PMG stabilisce che «[l]'instradamento a titolo professionale e per conto terzi di invii di corrispondenza di peso non superiore a 50 grammi deve essere oggetto di concessione».

10. Ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 2, del PMG, «[l]'autorità di regolamentazione ai sensi della presente legge e ai sensi della direttiva [97/67] è, per quanto attiene ai compiti indicati all'articolo 40, la Post-Control-Kommission e, per quanto attiene tutti gli altri compiti, la Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)».

2. Il KOG

11. L'articolo 34, paragrafo 3, del Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria («KommAustria») und eines Bundeskommunikationssenates [legge federale sulla creazione di un'autorità «Austria» di regolamentazione in materia di comunicazioni («KommAustria») e di una Sezione federale per le comunicazioni] [6] (in prosieguo: il «KOG») sancisce che «[i] contributi finanziari sono fissati e percepiti sulla base del rapporto tra il fatturato di ciascun soggetto debitore e il fatturato totale specifico per il settore, fermo restando che il calcolo si fonda sul fatturato totale realizzato all'interno del paese con l'erogazione dei servizi di telecomunicazioni».

12. L'articolo 34a del KOG ha la seguente formulazione:

«(1) Il finanziamento delle spese sostenute dalla RTR-GmbH nell'esercizio delle funzioni (…) relative al settore "poste" è garantito, da una parte, mediante contributi finanziari e, dall'altra, dalle risorse del bilancio federale. La sovvenzione a carico del bilancio federale, pari a un importo annuale di EUR 200 000, è versata alla RTR-GmbH in due tranche uguali (…) L'importo totale delle altre spese della RTR-GmbH provenienti da contributi finanziari può ammontare al massimo a EUR 550 000 l'anno.

(2) I contributi finanziari provengono dal "settore poste". Il "settore poste" comprende i fornitori di servizi postali che sono tenuti a un obbligo di dichiarazione in applicazione dell'articolo 25 [del PMG] o che sono titolari di una concessione ai sensi dell'articolo 26 di detta stessa legge.

(3) Si applica per analogia l'articolo 34, paragrafi da 3 a 15, fermo restando che il termine "Telekom-Control-Kommission" è sostituito da "Post-Control-Kommission"».

5 — BGBl. I n. 123/2009, nella sua versione pubblicata nel BGBl. I n. 111/2010.

6 — BGBl. I n. 32/2001, nella sua versione pubblicata nel BGBl. I n. 50/2010.

II – Procedimento principale e questioni pregiudiziali

13. La DHL Express (Austria) GmbH (in prosieguo: la «DHL Express»), ramo austriaco del gruppo Deutsche Post DHL, è una società attiva nel settore dei servizi di corriere espresso e posta celere e garantisce a tale titolo, in particolare, la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la consegna di pacchi fino a 31,5 kg, nonché di lettere e documenti, unitamente a molti tipi di prestazioni con un valore aggiunto (relative, ad esempio, alla garanzia del rispetto di determinati tempi di consegna, all'imballaggio e alla tracciabilità delle spedizioni).

14. Con decisione del 23 aprile 2012, la Post-Control-Kommission (commissione di controllo dei servizi postali; in prosieguo: la «PCK») ha chiesto alla DHL Express, per il periodo compreso tra il 1º luglio e il 31 dicembre 2011, un contributo al finanziamento della RTR-GmbH. Nella sua decisione, la PCK ha stabilito che la DHL Express era tenuta a contribuire finanziariamente alle attività dell'autorità di regolamentazione del settore postale. Infatti, accanto a un parziale finanziamento pubblico, la normativa austriaca prevede anche che tutti i fornitori di servizi postali siano tenuti a contribuire a prescindere dal fatto che essi siano o meno incaricati di svolgere un servizio universale. La PCK ha quindi calcolato, sulla base del fatturato annuale previsto della DHL Express per l'anno 2011, la quota imputabile a quest'ultima del fatturato totale del servizio postale e ha quindi stabilito quale fosse la parte di finanziamento della RTR-GmbH gravante su di essa.

15. La DHL Express ha proposto ricorso contro la suddetta decisione dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo). Essa sostiene di non fornire nessun servizio rientrante nel servizio universale ai sensi della direttiva 97/67 e che l'articolo 9, paragrafo 2, di tale direttiva limita la facoltà per gli Stati membri di imporre ai fornitori di servizi postali di contribuire al finanziamento dell'autorità nazionale di regolamentazione competente per tale settore ai soli fornitori di servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale. La normativa nazionale che impone, senza distinzioni, a tutti i fornitori di servizi postali di contribuire al suddetto finanziamento violerebbe quindi la direttiva suddetta.

16. È in tale contesto che, a fronte delle difficoltà nell'interpretare il diritto dell'Unione, il Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo) ha deciso di sospendere il procedimento e, con decisione pervenuta presso la cancelleria della Corte il 7 gennaio 2015, di sottoporre a quest'ultima le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la direttiva [97/67], come modificata dalla direttiva [2008/6], in particolare il suo articolo 9, osti a una normativa nazionale secondo cui i fornitori di servizi postali sono obbligati, indipendentemente dal fatto che forniscano servizi universali, a cofinanziare i costi operativi dell'autorità nazionale di regolamentazione.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione:

   a) Se sia sufficiente a fondare un obbligo di finanziamento il fatto che il fornitore interessato fornisca servizi postali i quali, ai sensi della normativa nazionale, devono essere classificati come servizi universali, ma eccedono l'insieme minimo di servizi universali che dev'essere obbligatoriamente offerto ai sensi della direttiva in questione.

   b) Se la quota di contributi di finanziamento della relativa impresa debba essere calcolata alla stregua di come si calcolano i contributi di finanziamento al fondo di compensazione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva in parola.

   c) Se inoltre l'obbligo di rispettare i principi di non discriminazione e di proporzionalità ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 5, della menzionata direttiva e la considerazione dell'«intercambiabilità (…) rispetto al servizio universale», a norma del considerando 27 della

direttiva [2008/6], implichi che quote di fatturato ascrivibili a prestazioni con un valore aggiunto, e dunque servizi postali non attribuibili al servizio universale ma comunque ad esso connessi, siano detratte e non prese in considerazione nel calcolo delle quote».

III – Il procedimento dinanzi alla Corte

17. Nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale hanno presentato osservazioni scritte la ricorrente nel procedimento principale, la convenuta nel procedimento principale, i governi austriaco, belga, spagnolo, francese e norvegese nonché la Commissione europea.

IV – Analisi

A – *Sulla prima questione pregiudiziale*

18. Con la prima questione pregiudiziale sottoposta alla Corte, il giudice del rinvio desidera essenzialmente stabilire se la direttiva 97/67 osti a che gli Stati membri obblighino tutti i fornitori del settore postale a contribuire al finanziamento dell'autorità di regolamentazione competente per detto settore.

1. La tesi della ricorrente nel procedimento principale

19. La DHL Express, sostenuta nelle sue argomentazioni dal governo francese, afferma che sia il tenore letterale sia la sistematica dell'articolo 9 della direttiva 97/67 imporrebbero di interpretare l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva in parola nel senso che gli Stati membri possono imporre un siffatto contributo soltanto alle imprese che erogano servizi nell'ambito del servizio universale.

20. Dal punto di vista letterale, l'articolo 9 della direttiva 97/67 disciplina le condizioni per la fornitura dei servizi postali e le condizioni di accesso alla rete in generale. Il suo paragrafo 2 sarebbe specificamente ed esclusivamente dedicato ai servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale. L'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 97/67 prevede che la concessione di autorizzazioni possa essere subordinata al rispetto di taluni obblighi elencati nei diversi trattini. Orbene, il termine «autorizzazioni» rinvierebbe al regime applicabile alle sole imprese chiamate a svolgere servizi nell'ambito del servizio universale. Dal punto di vista sistematico, occorrerebbe inoltre tracciare un parallelo tra l'obbligo di contribuire al finanziamento dell'autorità di regolamentazione competente per il settore postale, di cui all'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, e l'obbligo di contribuire al finanziamento del fondo di compensazione previsto dall'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, terzo trattino, della direttiva in parola. Il campo di applicazione ratione personae di quest'ultimo obbligo è precisato nei considerando 27 e 28 della direttiva 2008/6, da cui risulterebbe che sono prese in considerazione le sole imprese che erogano servizi nell'ambito del servizio universale. Questo sarebbe peraltro l'approccio adottato dalla stessa Commissione. Posto, quindi, che l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, terzo trattino, della direttiva 97/67 riguarda soltanto le imprese che erogano servizi nell'ambito del servizio universale, occorrerebbe giungere alla medesima conclusione per gli altri elementi contenuti nell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, ivi compreso, quindi, l'obbligo di contribuire al finanziamento dell'autorità di regolamentazione competente per il settore postale. L'articolo 9, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 97/67 confermerebbe, dal canto suo, che il secondo comma dell'articolo in parola si occupa effettivamente degli obblighi che possono gravare sulle imprese che erogano servizi

nell'ambito del servizio universale, che siano esse designate [7] o meno.

2. Analisi

21. In base a una giurisprudenza consolidata della Corte, quando un'interpretazione letterale non risulta particolarmente illuminante sul significato da riconoscere a una disposizione di diritto dell'Unione contenuta in una direttiva, occorre, al fine di interpretare la suddetta disposizione, tenere altresì conto del suo contesto nonché dell'economia generale e della finalità della direttiva di cui essa costituisce un elemento [8].

22. Sono pronto a riconoscere che, come osserva la ricorrente nel procedimento principale, l'articolo 9 della direttiva 97/67 è una disposizione che soffre di una qualità redazionale mediocre e la cui interpretazione – se ci si attiene alla sua formulazione letterale – ingenera una certa confusione. La Corte dovrà quindi, a mio avviso, compiere una vera e propria opera di ricostruzione, posto che il testo dell'articolo 9 della direttiva 97/67 è lungi dall'essere redatto con modalità che ne agevolano la comprensione immediata.

23. Tale opera risulta tanto più necessaria oggi che, in base a quanto risulta dagli scritti difensivi della Commissione, 18 Stati membri obbligano tutti i fornitori di servizi postali a contribuire al finanziamento della loro autorità nazionale di regolamentazione [9].

24. Al fine di stabilire la reale portata dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, esaminerò in un primo momento la suddetta disposizione analizzandone il tenore letterale e, quindi, la sistematica, che tenterò di chiarire richiamando brevemente la genesi della disposizione di cui trattasi. Dovrò poi ricordare, in un secondo momento, quali siano i compiti dell'autorità nazionale di regolamentazione competente per il settore postale ed illustrare le ragioni che mi inducono a reputare inammissibile l'analogia che la ricorrente nel procedimento principale tenta di stabilire tra le modalità di finanziamento della suddetta autorità e quelle del fondo di compensazione.

a) Interpretazioni letterale, sistematica e storica

25. L'articolo 9 della direttiva 97/67 è inserito nel capo della direttiva in parola dedicato alle condizioni per la fornitura dei servizi postali e l'accesso alla rete postale. L'articolo di cui trattasi è suddiviso in tre paragrafi.

26. Il paragrafo 1 dell'articolo 9 della direttiva 97/67 stabilisce che, per i servizi che esulano dall'ambito di applicazione del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre «autorizzazioni generali». In base al paragrafo 2, primo comma, di detto articolo, per i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre «procedure di autorizzazione, comprese licenze individuali». A norma del secondo comma del paragrafo in esame, la concessione di «autorizzazioni» può essere subordinata al rispetto di diverse condizioni elencate nei cinque diversi trattini ivi contenuti.

7 — Ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 97/67.

8 — V., in particolare, sentenza CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punto 55 e giurisprudenza citata).

9 — E ciò a prescindere dalla forma del contributo in parola. Il governo spagnolo ha spiegato, per quanto lo riguarda, il meccanismo proprio del Regno di Spagna. Il contributo richiesto assume così la forma di una tassa o di un diritto riscosso all'atto dell'iscrizione o del rinnovo dell'iscrizione nel registro delle imprese che forniscono servizi postali.

27. A prima vista, posto che l'elenco delle diverse condizioni cui può essere subordinata la concessione di «autorizzazioni» è contenuto nel paragrafo 2 dell'articolo 9 e tale paragrafo, nel suo primo comma, fa riferimento ai «servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale», se ne potrebbe dedurre che «[l]'obbligo di contribuire finanziariamente ai costi operativi delle autorità nazionali di regolamentazione», di cui all'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, può essere imposto soltanto ai fornitori di servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale.

28. Tuttavia, è interessante sottolineare che l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 97/67 si riferisce alla nozione di «autorizzazioni» senza alcuna ulteriore precisazione. Detto comma può quindi essere letto non isolatamente, bensì alla luce dell'articolo 2, punto 14, della direttiva 97/67, che definisce il termine «autorizzazioni». Orbene, la lettura di detto articolo ci insegna che si tratta di un termine generico, che indica «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 le proprie reti per la fornitura di tali servizi, sotto forma di "autorizzazione generale" oppure di "licenza individuale"» [10]. Il considerando 22 o l'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 97/67 sono altri esempi di impieghi, da parte del legislatore, del termine «autorizzazione» [11] nella sua accezione generica.

29. L'interpretazione letterale proposta dalla ricorrente nel procedimento principale mi sembra pertanto troppo restrittiva.

30. Al fine di sostenere la tesi della DHL Express non è quindi neppure possibile argomentare sulla base dell'articolo 9, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 97/67, secondo cui «[g]li obblighi e i requisiti di cui al primo trattino [dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva in parola] e all'articolo 3 possono essere imposti unicamente ai fornitori del servizio universale designati». Per questo, e tenuto conto della sistematica dell'articolo 9 della direttiva 97/67 nel suo insieme, non avrebbe senso limitare gli altri trattini dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, di detta direttiva.

31. Torniamo ai diversi trattini di cui trattasi.

32. La sorte del primo trattino è disciplinata dall'articolo 9, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 97/67 che ho appena citato. Gli obblighi di servizio universale possono essere imposti, evidentemente, ai soli fornitori del servizio universale designati ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva in parola.

33. Il secondo trattino sancisce la possibilità di prevedere, per le «autorizzazioni», l'imposizione di obblighi in merito alla qualità, alla disponibilità e all'esecuzione dei servizi in questione. Nulla impedisce che tali condizioni siano poste a tutti i prestatori di servizi postali. A tal riguardo, osservo che l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67 prevede che gli Stati membri possano introdurre autorizzazioni generali – per i servizi che esulano dall'ambito di applicazione del servizio universale – se lo ritengono necessario «per garantire la conformità alle esigenze essenziali». Tali esigenze, definite dall'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67, includono «i motivi di interesse generale e di natura non economica che possono portare uno Stato membro ad imporre condizioni in materia di fornitura di *servizi postali*» [12], tra cui, ad esempio, quelli attinenti alla riservatezza della corrispondenza. Orbene, posso in ogni caso riconoscere che obbligare, nell'autorizzazione generale che svolge un ruolo fondamentale nel settore, i fornitori di servizi postali – anche se non universali – a rispettare determinati standard, in termini di qualità, disponibilità ed esecuzione dei servizi in questione, possa contribuire alla tutela e alla perpetuazione di esigenze essenziali.

10 — L'articolo 2, punto 14, della direttiva 97/67 continua con una definizione di due categorie particolari di «autorizzazioni» che sono le autorizzazioni generali e le licenze individuali (v. paragrafo 5 delle presenti conclusioni).

11 — A norma di detto considerando, «gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di regolamentare sul rispettivo territorio, mediante appropriate procedure di autorizzazione, la fornitura dei servizi postali non riservati ai prestatori del servizio universale (…)».

12 — Il corsivo è mio. È importante il riferimento alla fornitura di servizi postali in generale.

34. Il terzo trattino riguarda la possibilità di assoggettare le «autorizzazioni» al rispetto dell'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo di compensazione la cui istituzione è prevista nell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 97/67. Tornerò più avanti nella mia analisi su tale obbligo, ma sono già propenso a ritenere che, in ragione del legame stabilito in maniera *esplicita* [13] dal legislatore tra detto obbligo e i soli fornitori di servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, il trattino in parola debba essere interpretato come non riferito, in linea di principio, a tutti i fornitori di servizi postali.

35. Il quarto trattino è quello su cui verte il presente rinvio pregiudiziale. La direttiva 97/67 non contiene nessuna disposizione esplicita che permetta di ritenere che il suo ambito di applicazione sia limitato alle sole imprese che erogano servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale.

36. Il quinto trattino prevede la possibilità di subordinare la concessione di «autorizzazioni» all'obbligo di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale. Fatico a credere che una siffatta possibilità sia, anch'essa, strettamente limitata alle sole imprese che forniscono servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale. Anche in tal caso, l'interpretazione restrittiva proposta dalla ricorrente nel procedimento principale porterebbe a ritenere che gli Stati membri non possano esigere dalle imprese la cui attività è disciplinata da autorizzazioni generali – quelle rilasciate per la fornitura di servizi postali che non rientrano nell'ambito del servizio universale – il rispetto delle condizioni di lavoro previste a livello nazionale. Inoltre, allo stesso modo del secondo trattino, il quinto trattino deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, e con l'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67. Orbene, quest'ultimo menziona esplicitamente, come esigenza essenziale, «il rispetto delle condizioni di lavoro».

37. Una lettura dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 97/67 che – fatta salva un'espressa disposizione in senso contrario – non limiti necessariamente ai soli fornitori di servizi nell'ambito del servizio universale la possibilità, per gli Stati membri, di subordinare la concessione di autorizzazioni al rispetto degli obblighi ivi elencati non è contraddetta dall'analisi storica della disposizione di cui trattasi.

38. Nei suoi scritti difensivi, la Commissione ha fornito una serie di informazioni sulle condizioni alle quali il Consiglio dell'Unione europea ha inteso, su iniziativa dell'Irlanda, introdurre l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67. In linea con la Commissione, tendo a ritenere che, così facendo, il legislatore dell'Unione europea abbia inteso prevedere una possibilità di finanziamento aggiuntivo per gli Stati membri e che il carattere facoltativo di dette possibilità deponga a favore di un'interpretazione piuttosto estensiva delle disposizioni che le riguardano. Osservo inoltre che nella direttiva originaria, ossia nella direttiva 97/67 nella sua versione iniziale, il legislatore si avvaleva già del termine «autorizzazione» nella sua accezione generica, posto che le modifiche introdotte con la direttiva 2008/6 non sono andate a incidere sulla sua definizione iniziale [14].

39. Al di là dei suddetti elementi attinenti alla formulazione, alla sistematica e alla genesi dell'articolo 9 della direttiva 97/67, l'analisi dei compiti assegnati alle autorità nazionali che disciplinano il settore postale dimostra che il loro ruolo è stato pensato dal legislatore dell'Unione come non limitato ai soli servizi postali rientranti nell'ambito del servizio universale.

13 — V., in particolare, il considerando 27 della direttiva 2008/6. Sulla mancanza di pertinenza dell'analogia tra le modalità di finanziamento del fondo e le modalità di finanziamento dell'autorità nazionale di regolamentazione, si vedano i paragrafi 49 e segg. delle presenti conclusioni.

14 — V. articolo 2, punto 14, della direttiva 97/67 nella sua versione iniziale.

b) I compiti assegnati alle autorità nazionali di regolamentazione

40. L'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 permette agli Stati membri di avvalersi della facoltà di obbligare i fornitori di servizi postali a contribuire al finanziamento dell'autorità nazionale di regolamentazione. L'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva 97/67 prevede che ciascuno Stato membro designi «una o più autorità nazionali di regolamentazione *per il settore postale*» [15]. L'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva in parola precisa ulteriormente i loro compiti. A norma della disposizione in parola, le suddette autorità hanno «*in particolare* il compito di garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dalla presente direttiva, in particolare istituendo procedure di monitoraggio e regolamentazione per garantire la fornitura del servizio universale» [16]. Detto compito in relazione al servizio universale non è quindi esclusivo, posto che l'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 97/67 prosegue stabilendo che le autorità nazionali di regolamentazione «possono inoltre avere il compito di garantire il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel settore postale». Tali autorità svolgono altresì un ruolo importante nell'ambito della raccolta di informazioni a fini di controllo e statistici [17]. Orbene, anche in questo caso, l'obbligo per i fornitori di servizi postali di comunicare dette informazioni alle autorità nazionali di regolamentazione non è circoscritto ai soli fornitori di servizi nell'ambito del servizio universale [18], come indicato già nelle motivazioni della direttiva 2008/6 [19].

41. Inoltre, se il ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione è quello di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalla direttiva, è utile ricordare che l'articolo 1 della direttiva 97/67, che definisce l'obiettivo e il campo di applicazione di quest'ultima, prevede in particolare, nel suo primo trattino, che tale direttiva fissi le regole comuni concernenti la fornitura dei servizi postali, intesi in senso generale.

42. Occorre altresì ricordare che la direttiva 2008/6, che ha modificato radicalmente la direttiva 97/67, segna un cambiamento di approccio nella concezione comunitaria del servizio postale. Nell'adottare la direttiva 2008/6, il legislatore dell'Unione intende «stabilire l'"ultima fase" che porterà alla completa apertura del mercato eliminando tutti i diritti esclusivi o speciali ancora in vigore per il fornitore/i fornitori del servizio universale e tutti gli altri ostacoli alla fornitura di servizi postali previsti» [20]. Si tratta del superamento di una concezione monopolistica volto a fare gradualmente spazio alla libera concorrenza [21].

15 — Il corsivo è mio.

16 — Il corsivo è mio.

17 — V. articolo 22 bis della direttiva 97/67.

18 — V., ad esempio, articolo 22 bis, paragrafo 2, della direttiva 97/67.

19 — Al punto III, 2, viii), della motivazione del Consiglio della posizione comune (CE) n. 19/2007 definita dal Consiglio l'8 novembre 2007 (GU C 307E, pag. 22), «[l]e autorità nazionali di regolamentazione hanno in particolare il compito di procedere al monitoraggio dei *mercati postali*, anche grazie ad un'adeguata comunicazione di informazioni da parte di *tutti gli operatori* di mercato» (il corsivo è mio).

20 — V. punto II della motivazione del Consiglio della posizione comune n. 19/2007.

21 — Tale cambiamento di approccio è illustrato, in particolare, nel considerando 23 della direttiva 2008/6, secondo cui «[l]a direttiva 97/67/CE ha optato per la fornitura del servizio universale mediante la nomina di fornitori di tale servizio. (…) Con una maggiore concorrenza e possibilità di scelta, gli Stati membri dovrebbero disporre di maggiore flessibilità per determinare il meccanismo più efficiente e appropriato per garantire l'offerta del servizio universale, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità e minima distorsione del mercato, necessari per garantire la libera fornitura di servizi postali nel mercato interno. Gli Stati membri possono applicare una delle seguenti misure o una combinazione di esse: la fornitura del servizio universale da parte delle forze di mercato, la nomina di una o più imprese per fornire elementi diversi del servizio universale o per coprire varie parti del territorio e appalto pubblico di servizi (…)».

43. Le autorità nazionali di regolamentazione sono chiamate ad accompagnare tale cambiamento di approccio. Nel considerando 47 della direttiva 2008/6 il ruolo delle autorità in parola è qualificato come «fondamentale, in particolare negli Stati membri in cui la transizione alla concorrenza non è ancora completata (…) Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere dotate di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati» [22]. Tali mezzi possono quindi richiedere la partecipazione di tutti i fornitori di servizi postali al finanziamento delle attività delle suddette autorità.

44. Il ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione, come pensato dal legislatore dell'Unione, va quindi oltre il mero servizio universale. Ai sensi della direttiva 97/67, le autorità in parola sono chiamate a vigilare sull'interesse generale nel settore postale, controllando in particolare che gli operatori sul mercato in fase di apertura si comportino in modo conforme alle prescrizioni di tale direttiva.

45. Occorre inoltre riconoscere che il legislatore dell'Unione ha lasciato un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri per quanto attiene alla definizione dei compiti e all'attribuzione delle competenze alle autorità nazionali di regolamentazione. In tal senso, la Commissione, nella sua relazione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione della direttiva postale, ha sottolineato che «il mandato, le risorse e i poteri d[elle autorità nazionali di regolamentazione] variano considerevolmente nei diversi Stati membri e che esistono dubbi fondati riguardo al fatto che tutte le [autorità nazionali di regolamentazione] siano adeguatamente attrezzate per assolvere (in modo efficiente) i propri compiti» [23].

46. Posto che il ruolo e i compiti devoluti alle autorità nazionali di regolamentazione sono stati pensati dal legislatore dell'Unione come diretti ad avvantaggiare tutti gli operatori del settore postale, sarebbe illogico, se non addirittura inutilmente discriminatorio, come sostengono il governo norvegese e la Commissione, interpretare l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 nel senso che solo le imprese che forniscono servizi nell'ambito del servizio universale possono essere assoggettate all'obbligo di contribuire al finanziamento delle attività delle suddette autorità.

47. È infine necessario ricordare che benché, certamente, come ricorda la DHL Express, in forza della sentenza Corbeau [24], i servizi di corriere espresso e posta celere costituiscano servizi particolari che presentano caratteristiche idonee a distinguerli radicalmente dai servizi postali universali, resta il fatto che la Corte ha ritenuto che tali servizi di corriere espresso e posta celere rientrano nel servizio postale? Date le circostanze, il contributo al finanziamento dell'autorità nazionale di regolamentazione che può essere richiesto a *tutti* i fornitori di servizi postali deve quindi poter essere imposto anche alle imprese che forniscono servizi di corriere espresso e posta celere.

48. Le considerazioni che precedono circa il ruolo e i compiti affidati alle autorità nazionali di regolamentazione mi portano, da ultimo, a dubitare della pertinenza delle argomentazioni sviluppate dalla DHL Express e dal governo francese in merito all'analogia che dovrebbe essere riconosciuta tra le modalità di finanziamento di dette autorità e le modalità di finanziamento del fondo di compensazione.

22 — La relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva postale [COM(2008) 884 definitivo] ha confermato che il corretto funzionamento delle autorità nazionali di regolamentazione «è decisivo per la realizzazione del mercato interno dei servizi postali» (v. pag. 6 della relazione in parola).

23 — COM(2008) 884 definitivo.

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

c) Sull'impossibile analogia con le modalità di finanziamento del fondo di compensazione

49. Sempre in questa prospettiva di cambiamento di approccio, la direttiva 2008/6 ha inteso porre fine, in modo progressivo, ai diritti esclusivi o speciali di cui potevano beneficiare i fornitori del servizio universale designati [25], preferendo sancire un obbligo di solidarietà che prende la forma di un meccanismo di compensazione o di ripartizione del costo netto degli obblighi del servizio universale [26].

50. Quando lo Stato membro interessato introduce un meccanismo di ripartizione dei costi, detto Stato ha la facoltà di «istituire un fondo di compensazione che può essere finanziato mediante diritti a carico dei fornitori dei servizi e/o degli utenti (…) Gli Stati membri possono vincolare la concessione di autorizzazioni ai fornitori di servizi di cui all'articolo 9, paragrafo 2, all'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo o di adempiere gli obblighi del servizio universale (…)» [27]. Il considerando 27 della direttiva 2008/6 ha tuttavia precisato che, «[a]l fine di determinare quali imprese possano essere chiamate a contribuire al fondo di compensazione, gli Stati membri dovrebbero valutare se i servizi forniti da tali imprese possono, nell'ottica di un utente, essere considerati come servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, poiché denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore aggiunto, nonché l'impiego previsto e la tariffazione. Tali servizi non devono necessariamente coprire tutte le caratteristiche del servizio universale (…)».

51. Così facendo, e diversamente da quanto accade per il finanziamento dell'attività delle autorità nazionali di regolamentazione, è stato creato un legame esplicito tra il fondo di compensazione e le imprese che forniscono servizi nell'ambito del servizio universale. Ciò si spiega con il fatto che gli obiettivi perseguiti con l'istituzione di un fondo di compensazione differiscono in modo sostanziale da quelli perseguiti con l'istituzione e il rafforzamento del ruolo e dei compiti delle autorità nazionali di regolamentazione.

52. Infatti, come indica il suo nome, il fondo di compensazione mira a compensare lo squilibrio economico che si può creare, ossia a «compensare il prestatore del servizio universale per la prestazione di servizi che rappresentano un onere finanziario eccessivo» [28]. È logico quindi che l'obbligo di compensazione dovrebbe riguardare soltanto i fornitori di servizi che rientrano, o possono rientrare, nell'ambito di applicazione del servizio universale [29] in quanto, diversamente da quanto ho dimostrato supra con riferimento alle autorità nazionali di regolamentazione, i benefici del fondo di compensazione sono limitati al servizio universale.

53. L'obbligo di contribuire al finanziamento del fondo di compensazione non è così comparabile a quello di contribuire al finanziamento delle autorità nazionali di regolamentazione e ciò che è vero per l'uno non lo è necessariamente per l'altro. Contrariamente a quanto sostiene la ricorrente nel procedimento principale, non è quindi possibile ravvisare un'analogia tra di essi.

25 — V. articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 97/67.

26 — V. articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 97/67.

27 — Articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 97/67.

28 — Considerando 23 della direttiva 97/67. L'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, terzo trattino, della direttiva 97/67 prevede la facoltà di subordinare la concessione di autorizzazioni all'obbligo di partecipare al fondo di compensazione «qualora la fornitura del servizio universale comporti un costo netto e rappresenti un onere indebito per il fornitore o i fornitori del servizio universale designati (…)».

29 — Vale a dire ai fornitori «dei servizi non riservati, che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale», per riprendere la formulazione della direttiva 97/67 nella sua versione iniziale (v., in particolare, articolo 9, paragrafo 2, di detta direttiva).

d) Osservazione finale

54. Dalla mia analisi si evince che nulla si oppone, nell'articolo 9 della direttiva 97/67, a che uno Stato membro obblighi tutti i fornitori di servizi postali, a prescindere dal fatto che essi forniscano o meno servizi rientranti nell'ambito di applicazione dei servizi universali, a contribuire al finanziamento delle attività dell'autorità di regolamentazione competente per il servizio postale.

55. Se gli argomenti che precedono non dovessero convincere pienamente la Corte, desidero formulare un'ultima osservazione.

56. Anche se si interpretasse l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 97/67 nel suo insieme, nel senso che esso riguarda soltanto i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, ciò non significherebbe, a contrario, che gli Stati membri non possono assoggettare i fornitori di servizi postali che non rientrano nell'ambito del servizio universale a un obbligo di contribuire al finanziamento delle attività delle autorità nazionali di regolamentazione.

57. Mi spiego.

58. La situazione dei fornitori di servizi che non rientrano nell'ambito del servizio universale continuerebbe ad essere disciplinata dall'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67. Alla luce di quanto stabilito dalla Corte rispetto alla gestione dei reclami in essa previsti [30], la direttiva 97/67 non ha provveduto ad armonizzare pienamente le condizioni alle quali le autorizzazioni generali possono essere concesse ai suddetti fornitori. Nel silenzio dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67, rientrerebbe nel potere discrezionale degli Stati membri decidere di coinvolgere tutti i fornitori di servizi postali nel finanziamento delle attività dell'autorità nazionale di regolamentazione. Tenuto conto del tenore letterale del considerando 47 della direttiva 2008/6 [31], sarebbe peraltro difficile biasimarli.

e) Conclusione dell'analisi

59. Alla luce delle considerazioni che precedono, dalla mia analisi risulta che l'articolo 9 della direttiva 97/67 non osta a una normativa nazionale che obblighi i fornitori di servizi postali a contribuire al finanziamento dell'autorità nazionale di regolamentazione competente per il settore postale a prescindere dal fatto che essi forniscano o meno servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale.

B – *Sulla seconda questione pregiudiziale*

60. Posto che il giudice del rinvio sottopone la sua seconda questione pregiudiziale alla Corte solo nell'ipotesi in cui essa risponda in senso affermativo alla prima questione sollevata e tenuto conto della risposta che suggerisco di dare a detta prima questione, non vi è motivo per la Corte di prendere posizione sulla suddetta seconda questione.

30 — V. sentenza DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, punti 35 e 36 nonché giurisprudenza citata).

31 — V. paragrafi 4 e 43 delle presenti conclusioni.

V – Conclusione

61. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nel modo seguente alla prima questione pregiudiziale sollevata dal Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo): La direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, e, in particolare, il suo articolo 9 non ostano a una normativa nazionale che obblighi i fornitori di servizi postali a contribuire al finanziamento dell'autorità nazionale di regolamentazione competente per il settore postale a prescindere dal fatto che essi forniscano o meno servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale.