SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

11 marzo 2004 *

Nel procedimento C-240/02,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 del Trattato CE, dal Tribunal Supremo (Spagna) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre),

Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería

e

Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos,

Administración General del Estado,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

domanda vertente 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),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. P. Jann (relatore), facente funzione di presidente della Quinta Sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans e S. von Bahr, giudici,

avvocato generale: sig. A. Tizzano
cancelliere: sig.ra M. Múgica Arzamendi, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il governo spagnolo, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, in qualità di agente;

— per il governo belga, dalla sig.ra A. Snoecx, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. K. Simonsson e L. Escobar Guerrero, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dell'Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre), rappresentata dall'avv. J. M. Piqueras Ruiz, del governo spagnolo, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dai sigg. K. Simonsson e J.L. Buendía Sierra, in qualità di agente, all'udienza del 26 giugno 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 ottobre 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 16 maggio 2002, pervenuta in cancelleria il 1° luglio seguente, il Tribunal Supremo ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 234 CE, due questioni pregiudiziali relative all'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; in prosieguo: la «direttiva»).Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un ricorso che due associazioni spagnole di operatori di servizi postali, vale a dire l'Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (in

prosieguo: l'«Asempre») e l'Asociacion Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, hanno proposto avverso il regio decreto 3 dicembre 1999, n. 1829, recante approvazione del regolamento diretto a disciplinare i servizi postali (BOE 31 dicembre 1999, n. 313, pag. 46433; in prosieguo: il «regio decreto»).

Ambito normativo

Il diritto comunitario

2 La direttiva in esame mira, come risulta dal suo ottavo 'considerando', a garantire una liberalizzazione progressiva e controllata nel settore postale. In forza del suo art. 1, essa fissa le regole comuni concernenti, in particolare, la fornitura di un servizio postale universale nella Comunità, nonché i criteri che definiscono i servizi che possono essere riservati ai fornitori del servizio universale e le condizioni relative alla fornitura dei servizi non riservati.

3 Come risulta dal suo decimo 'considerando', la direttiva si presenta, conformemente al principio di sussidiarietà, come un quadro di principi generali adottato a livello comunitario, mentre la scelta delle procedure specifiche deve spettare agli Stati membri, i quali devono essere liberi di scegliere il regime più adatto alla loro situazione particolare.

4 I servizi postali sono definiti all'art. 2, punto 1, della direttiva come «servizi che includono la raccolta, lo smistamento, l'instradamento e la distribuzione degli invii postali».

5 Ai sensi del detto art. 2, punto 6, si intende «per invio postale» un «invio nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore del servizio universale. Si tratta, oltre agli invii di corrispondenza, di, ad esempio, libri, cataloghi, giornali, periodici e pacchi postali contenenti merci con o senza valore commerciale».

6 Per quanto riguarda l'armonizzazione dei servizi che possono essere riservati ai fornitori del servizio universale, l'art. 7 della direttiva recita:

«1. Nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale, i servizi che possono essere riservati da ciascuno Stato membro al fornitore o ai fornitori del servizio universale sono la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna, tramite consegna espressa o no, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo delle tariffe pubbliche applicate ad un invio di corrispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida ove questa esista, a condizione che il peso di detti oggetti sia inferiore a 350 grammi. Nel caso del servizio postale gratuito per persone non vedenti o ipovedenti, possono essere previste eccezioni alle restrizioni relative al peso e al prezzo.

2. Nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale la posta transfrontaliera e la pubblicità diretta per corrispondenza possono continuare ad essere riservate nei limiti di prezzo e di peso stabiliti al paragrafo 1.

(...)

4. Lo scambio dei documenti può non essere riservato».

7 Peraltro, per quanto concerne taluni servizi non facenti parti del servizio universale, nel ventunesimo 'considerando' della direttiva si osserva:

«i nuovi servizi (servizi chiaramente distinti dai servizi tradizionali) e lo scambio di documenti non fanno parte del servizio universale e (...) non vi è quindi ragione per riservarli ai prestatori del servizio universale; (...) quanto detto vale anche per l'autoprestazione (cioè la prestazione di servizi postali da parte della persona fisica o giuridica che è all'origine della corrispondenza, oppure l'assunzione del compito di effettuare la raccolta e l'inoltro di tali oggetti da parte di un terzo che agisce esclusivamente in nome di questa persona), che non rientra nella categoria dei servizi».

Il diritto nazionale

8 La direttiva è stata recepita in diritto spagnolo con la legge del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales 24/1998 (legge relativa al servizio postale universale e alla liberalizzazione dei servizi postali) 13 luglio 1998 (BOE 14 luglio 1998, n. 167, pag. 23473; in prosieguo: la «legge postale»), nonché con il regio decreto.

9 In forza dell'art. 2, n. 2, della legge postale:

«(...) sussiste un regime di autoprestazione qualora il mittente e il destinatario degli invii di corrispondenza siano la stessa persona fisica o giuridica e questa effettui il servizio autonomamente o avvalendosi di un soggetto che operi, in esclusiva, per suo conto utilizzando mezzi distinti da quelli dell'operatore incaricato della prestazione del servizio postale universale. In nessun caso, mediante l'autoprestazione, potranno essere perturbati i servizi riservati cui si riferisce l'art. 18».

10 L'art. 2, n. 2, del regio decreto recita:

«Restano esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento i servizi effettuati in regime di autoprestazione.

Si intende sussistere un regime di autoprestazione qualora il mittente e il destinatario degli invii di corrispondenza siano la stessa persona fisica o giuridica e questa effettui il servizio autonomamente o avvalendosi di un soggetto che operi, in esclusiva, per suo conto utilizzando mezzi distinti da quelli dell'operatore incaricato della prestazione del servizio postale universale.

Conformemente alle disposizioni del comma precedente, si ritiene che il mittente e il destinatario degli invii siano la stessa persona fisica o giuridica quando fra tali soggetti sussista un rapporto di lavoro o qualora essi operino in nome e per conto della persona fisica o giuridica che effettua l'autoprestazione.

Così pure, affinché il mittente e il destinatario vengano ritenuti un'unica persona fisica o giuridica sarà necessario che il trasporto e la distribuzione degli invii siano posti in essere esclusivamente tra i diversi centri, filiali, residenze o sedi principali di cui disponga la persona fisica o giuridica che effettua l'autoprestazione e la distribuzione venga effettuata esclusivamente all'interno dello spazio fisico dei menzionati luoghi.

Non si deve ritenere regime di autoprestazione la realizzazione di servizi postali a favore di terzi, effettuati da persone fisiche o giuridiche, come conseguenza dello sviluppo della loro attività commerciale o imprenditoriale.

Quando l'autoprestazione venga effettuata mediante il sistema dei sacchi postali o con analoghe procedure, essa non può includere invii che rientrano nell'ambito riservato all'operatore incaricato della prestazione del servizio postale universale.

In nessun caso, mediante tale regime, potranno essere perturbati i servizi riservati all'operatore incaricato della prestazione del servizio postale».

11 Per quanto attiene al servizio di vaglia postale, definito come il «servizio con cui si ordinano pagamenti a favore di persone fisiche o giuridiche per conto e incarico di altri, mediante la rete postale pubblica», detto servizio viene incluso dagli artt. 18, parte A, della legge postale e 53, n. 1, del regio decreto nei servizi riservati al fornitore del servizio universale.

La causa principale e le questioni pregiudiziali

12 Dall'ordinanza di rinvio emerge che l'Asempre e l'Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y de Pequeña Paquetería hanno proposto alcuni ricorsi contro il regio decreto, miranti all'annullamento di talune disposizioni di quest'ultimo. Le convenute nella causa di principale sono il fornitore del servizio postale universale in Spagna, vale a dire l'Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos e l'Administración General del Estado.

13 Le disposizioni del regio decreto di cui le associazioni chiedono l'annullamento riguardano servizi riservati al fornitore del servizio universale, vale a dire, da un lato, l'autoprestazione, e, dall'altro, il servizio di vaglia postale.

14 Le ricorrenti nella causa principale ritengono che tali servizi, quali definiti dal regio decreto, non possano essere riservati al fornitore del servizio universale. Esse lamentano, a sostegno della loro domanda di annullamento, la violazione di norme comunitarie, in particolare di quella del ventunesimo 'considerando' e dell'art. 7 della direttiva.

15 Ritenendo che la soluzione della lite dipenda in ampia misura dall'interpretazione di tali disposizioni e nutrendo dubbi sulla corretta interpretazione di queste ultime, il Tribunal Supremo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'interpretazione del ventunesimo 'considerando' della direttiva 97/67/CE consenta di escludere dal concetto di "autoprestazione" servizi postali effettuati personalmente dal mittente (o da un terzo esclusivamente in suo nome) quando il destinatario non sia questa stessa persona, quando detti servizi siano conseguenza della sua attività commerciale, siano effettuati mediante il sistema dei sacchi postali o altre analoghe procedure, o quando l'autoprestazione perturbi i servizi riservati agli operatori del servizio universale.

2) Se sia possibile includere i servizi di vaglia postale tra quelli riservati all'operatore del servizio postale universale».

Sulla prima questione

16 Con la prima questione il giudice a quo chiede in sostanza se l'art. 7 della direttiva, letto alla luce del ventunesimo 'considerando' di quest'ultima, debba

essere interpretato nel senso che esso consente di subordinare l'autoprestazione, vale a dire i servizi postali forniti dal mittente o da un terzo che agisca in suo nome, alle seguenti condizioni:

— il destinatario dev'essere la stessa persona del mittente;

— i servizi non devono essere forniti a terzi nell'ambito dell'attività commerciale o imprenditoriale del fornitore di servizi;

— i servizi non devono essere forniti mediante il sistema dei pacchi postali o altre analoghe procedure, e

— siffatte operazioni non devono perturbare i servizi riservati al prestatore del servizio universale.

Osservazioni presentate alla Corte

17 Il governo spagnolo fa valere che la definizione dell'autoprestazione figura soltanto al ventunesimo 'considerando' della direttiva e non nel corpo della stessa. Il 'considerando' di un atto giuridico di per sé non può imporre obblighi agli Stati membri.

18 Del pari, il ventunesimo 'considerando' della direttiva e le disposizioni di cui trattasi del regio decreto avrebbero un oggetto e uno scopo diversi, vale a dire il detto 'considerando' menziona i servizi che non fanno parte del servizio universale e il regio decreto definisce la sfera d'applicazione dell'autoprestazione precisando i servizi che ne sono esclusi. Peraltro, una lettura attenta della direttiva e del regio decreto mostrerebbe che le definizioni date in questi ultimi due testi non differiscono sostanzialmente, poiché, in entrambi i casi, le stesse persone all'origine della corrispondenza sono considerate come destinatarie dei servizi dell'autoprestazione. La definizione dell'autoprestazione nel regio decreto sarebbe quindi compatibile con quella data nella direttiva.

19 L'Asempre, il governo belga e la Commissione sono di diverso avviso. Secondo loro, la normativa nazionale di cui trattasi è in contrasto con la direttiva in quanto essa estende ingiustificatamente il monopolio dell'Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos. Restringendo notevolmente la nozione di autoprestazione come farebbe il regio decreto, un numero molto più elevato di servizi sarebbe riservato al prestatore dal servizio universale, rispetto al caso in cui la direttiva fosse stata recepita correttamente.

20 Essi deducono che il ventunesimo 'considerando' della direttiva produce sicuramente un effetto giuridico, in quanto l'art. 7 della stessa direttiva, che consente di riservare unicamente un numero limitato di servizi postali, dev'essere interpretato alla luce di tale 'considerando'. Questo definirebbe chiaramente l'autoprestazione senza che vi figurino le condizioni aggiuntive stabilite dal regio decreto. Le condizioni considerate dal giudice a quo costituirebbero quindi una violazione della direttiva.

Pronuncia della Corte

21 È pacifico che l'autoprestazione non è menzionata dall'art. 7 della direttiva, il quale descrive i vari servizi che possono essere riservati o meno ai prestatori del

servizio universale. La nozione di autoprestazione figura tuttavia nel ventunesimo 'considerando' della direttiva, nel quale si precisa che tale nozione «non rientra nella categoria dei servizi» ai sensi dell'art. 7 della direttiva. L'autoprestazione è quindi equiparata ai nuovi servizi, definiti come i servizi «chiaramente distinti dai servizi tradizionali», nonché allo scambio di documenti che, a tenore dello stesso 'considerando', non fanno neanche essi parte del servizio universale e pertanto non possono essere riservati ai prestatori del servizio universale.

22 Con tale motivazione relativa ai servizi che sono esclusi a priori dall'applicazione dell'art. 7 della direttiva, il ventunesimo 'considerando' di quest'ultima contiene alcune precisazioni che, come ha osservato l'avvocato generale ai paragrafi 26 e seguenti delle sue conclusioni, devono essere considerate ai fini dell'interpretazione della detta direttiva.

23 Lo stesso 'considerando' definisce l'autoprestazione come la «prestazione di servizi postali da parte della persona fisica o giuridica che è all'origine della corrispondenza, oppure l'assunzione del compito di effettuare la raccolta e l'inoltro di tali oggetti da parte di un terzo che agisce esclusivamente in nome di questa persona». Ne consegue che gli Stati membri, in forza dell'art. 7 della direttiva, non hanno il diritto di riservare ai prestatori del servizio universale la raccolta, lo smistamento, l'instradamento e la distribuzione degli invii postali compiuti in tal modo.

24 Se si ammette che gli Stati membri sono liberi di imporre condizioni aggiuntive alla nozione di autoprestazione e di restringere così le situazioni che rientrano nella sua sfera di applicazione, essi avrebbero la facoltà di ampliare a loro piacimento i servizi riservati ai prestatori del servizio universale. Orbene, un'estensione del genere sarebbe in contrasto con lo scopo della direttiva che, in forza del suo ottavo 'considerando', mira a stabilire la liberalizzazione progressiva e controllata nel settore postale.

25 Pertanto, gli Stati membri non hanno il diritto di aggiungere condizioni più restrittive alle nozioni definite dalla direttiva. Orbene, le condizioni della nozione di autoprestazione, previste dall'art. 2, n. 2, del regio decreto e che costituiscono oggetto del presente rinvio pregiudiziale, non figurano nella direttiva. Come risulta dall'analisi dell'avvocato generale esposta al paragrafo 29 delle sue conclusioni, tali condizioni restringono tutte l'autoprestazione come è stata definita nella direttiva. Le condizioni aggiuntive di cui trattasi sono quindi in contrasto con la direttiva stessa.

26 Occorre quindi risolvere la prima questione sollevata dal giudice a quo nel senso che l'art. 7 della direttiva, letto alla luce del ventunesimo 'considerando' di quest'ultima, dev'essere interpretato nel senso che esso non consente di subordinare l'autoprestazione alle seguenti condizioni:

— il destinatario dev'essere la stessa persona del mittente;

— i servizi non devono essere forniti a terzi nell'ambito dell'attività commerciale o imprenditoriale del fornitore di servizi;

— i servizi non devono essere forniti mediante il sistema dei pacchi postali o altre analoghe procedure, e

— siffatte operazioni non devono perturbare i servizi riservati al prestatore del servizio universale.

Sulla seconda questione

27 Con la seconda questione il giudice a quo chiede in sostanza se le disposizioni della direttiva ostino a che uno Stato membro riservi ai prestatori del servizio universale il servizio di vaglia postale. Per «vaglia postale» il diritto nazionale di cui trattasi intende, come ha sottolineato il giudice a quo, il servizio con il quale sono effettuati pagamenti a favore di persone fisiche o giuridiche per conto e a richiesta di altri, mediante la rete postale pubblica.

Osservazioni presentate alla Corte

28 L'Asempre è dell'avviso che uno Stato membro non possa riservare ai prestatori del servizio universale il servizio di vaglia postale in quanto quest'ultimo non figura tra i servizi che possono essere riservati, quali elencati all'art. 7 della direttiva.

29 I governi spagnolo e belga, nonché la Commissione, fanno tuttavia valere che la sfera di applicazione della direttiva si limita ai servizi postali, i quali non includono, conformemente all'art. 2, punto 1, della direttiva, i servizi finanziari forniti dalle imprese postali. L'art. 7 della direttiva non può quindi essere invocato né per giustificare né per contestare il fatto che uno Stato membro riservi siffatti servizi ai prestatori del servizio universale.

Pronuncia della Corte

30 Occorre ricordare che, in forza dell'art. 1, la direttiva stabilisce norme comuni concernenti la prestazione di un servizio postale universale. Come risulta dal suo decimo 'considerando', la direttiva si presenta, nella fase attuale, come un quadro di principi generali adottato a livello comunitario, mentre la fissazione delle procedure specifiche spetta agli Stati membri.

31 I servizi postali sono definiti all'art. 2, punto 1, della direttiva. Tale disposizione elenca limitativamente i servizi consistenti nella raccolta, nello smistamento, nell'instradamento e nella distribuzione degli invii postali. L'art. 2, punto 6, della direttiva descrive più dettagliatamente che cosa occorre intendere per «invio postale». Né l'art. 2 né alcun'altra disposizione della direttiva menzionano i servizi finanziari forniti eventualmente, a titolo aggiuntivo, dai prestatori di servizi postali.

32 Tali servizi finanziari non sono quindi considerati dal testo della direttiva e, tenuto conto del carattere preciso e limitativo di quest'ultima, non vi sono elementi che militino a favore di un'interpretazione secondo la quale si dovrebbe estendere la sfera di applicazione della direttiva a situazioni che però non rientrano in detta sfera.

33 Il fatto che l'art. 7 della direttiva non menzioni i vaglia postali fra i servizi che possono essere riservati ai prestatori del servizio universale non ha quindi effetto decisivo, in quanto i vaglia postali non figurano fra i servizi postali, gli unici che rientrino nella sfera di applicazione di tale disposizione. Gli Stati membri restano così liberi di regolamentare i servizi finanziari forniti eventualmente dai prestatori del servizio postale universale.

34 Si deve quindi risolvere la seconda questione sollevata dal giudice a quo nel senso che i servizi di vaglia postale, che consistono nell'effettuare pagamenti mediante la rete postale pubblica a favore di persone fisiche o giuridiche per conto e a richiesta di altri, non rientrano nella sfera d'applicazione della direttiva.

Sulle spese

35 Le spese sostenute dai governi spagnolo e belga, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal Supremo con ordinanza 16 maggio 2002, dichiara:

1) **L'art. 7 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, letto alla luce del ventunesimo 'considerando' di detta direttiva, dev'essere interpretato nel senso che esso non consente di subordinare l'autoprestazione alle seguenti condizioni:

— il destinatario dev'essere la stessa persona del mittente;

— i servizi non devono essere forniti a terzi nell'ambito dell'attività commerciale o imprenditoriale del fornitore di servizi;

— i servizi non devono essere forniti mediante il sistema dei pacchi postali o altre analoghe procedure, e

— siffatte operazioni non devono perturbare i servizi riservati al prestatore del servizio universale.

2) I servizi di vaglia postale, che consistono nell'effettuare pagamenti mediante la rete postale pubblica a favore di persone fisiche o giuridiche per conto e a richiesta di altri, non rientrano nella sfera d'applicazione della direttiva 97/67.

Jann Timmermans von Bahr

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 marzo 2004.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

V. Skouris