

Roma, 15 giugno 2018

**Circolare n. 116/2018**

**Oggetto: Poste – Sentenza della Corte di Giustizia Europea sul ricorso Confetra e altri contro Agcom e Mise - Causa C-259/16.**

Il 31 maggio scorso la Corte di Giustizia Europea si è pronunciata sul rinvio pregiudiziale proposto dal Tar del Lazio in merito al ricorso che Confetra assieme alle aderenti Fedespedi, Fedit, Alsea, nonché all'Anita, ha aperto contro la delibera dell'Agcom n.129/2015 concernente i titoli abilitativi per l'offerta di servizi postali. La Sentenza della Corte riguarda anche il ricorso promosso da Aicai, in quanto i due giudizi sono stati riuniti.

Come è noto, il contenzioso che si è dovuto instaurare contro l'Agcom è per contrastare la pretesa dell'Autorità di considerare servizi postali tutti i servizi che riguardano la gestione di pacchi di peso fino a 30 chilogrammi e conseguentemente assoggettare a pesanti oneri amministrativi e finanziari le imprese di autotrasporto e spedizione che, trattando anche pacchi di quel peso, sono titolari di autorizzazione postale generale. Inoltre il ricorso è teso anche a far giudicare il servizio espresso fornito dai courier non rientrante nel servizio postale universale.

Le questioni pregiudiziali che il Tar del Lazio, condividendo le istanze di Confetra, ha posto alla Corte Europea riguardano la compatibilità del diritto comunitario con le disposizioni italiane che ricomprendono i servizi di autotrasporto, spedizione e corriere espresso nell'ambito del servizio postale e che prevedono altresì l'obbligo di essere titolari di una autorizzazione postale generale e di contribuire al fondo di compensazione del servizio universale.

La Corte ha dichiarato il diritto dell'Unione compatibile con le disposizioni italiane, focalizzandosi peraltro su ipotesi diverse da quelle che interessano Confetra. La Corte ha infatti sancito che le imprese di trasporto, spedizione e courier che forniscono servizi postali sono operatori postali e pertanto possono essere assoggettate all'obbligo dell'autorizzazione postale. E' ovvio che nessuno ha mai messo in discussione che chi fornisce servizi postali sia un operatore postale, ma la questione che andava sciolta e che la Sentenza della Corte non affronta è l'individuazione dei servizi postali e la differenziazione tra servizi postali e servizi di trasporto e di spedizione.

Riguardo all'obbligo di contribuire al fondo di compensazione del servizio universale, la Corte, riprendendo il considerando 27 della Direttiva n.97/67/CE, ha sancito che i titolari di autorizzazioni generali possono essere chiamati a contribuire al fondo di compensazione qualora offrano servizi che agli occhi degli utenti finali rientrano nel servizio universale perché hanno un livello di intercambiabilità sufficiente con quelli del servizio universale stesso.

Il contenzioso torna ora avanti al Tar del Lazio dove Confetra assieme alle associazioni ricorrenti continuerà a difendersi al meglio. E' peraltro chiaro che questi recenti sviluppi (si rammenta che da poco è stato emanato anche un Regolamento Comunitario sul trasporto transfrontaliero dei pacchi) impongono approfondimenti e riflessioni, anche relativamente alla titolarità dell'autorizzazione postale, che le strutture confederate non mancheranno di esprimere e diffondere di qui a breve.

Daniela Dringoli  
Codirettore

*Per riferimenti confronta circ.re conf.le n. [91/2018](#)  
Allegato uno  
D/d*

## SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

31 maggio 2018 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Servizi postali nell’Unione europea – Direttiva 97/67/CE – Articoli 2, 7 e 9 – Direttiva 2008/6/CE – Nozione di “fornitore di un servizio postale” – Imprese di autotrasporti, di spedizione e di corriere espresso che forniscono servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali – Autorizzazione richiesta ai fini della fornitura al pubblico di servizi postali – Contribuzione ai costi del servizio universale»

Nelle cause riunite C-259/16 e C-260/16,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con ordinanze del 27 gennaio 2016, pervenute in cancelleria il 10 maggio 2016 (C-259/16) e l’11 maggio 2016 (C-260/16), nei procedimenti

**Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra) (C-259/16),**

**Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici (C-259/16),**

**Fercam SpA (C-259/16),**

**Associazione non Riconosciuta Alsea (C-259/16),**

**Associazione Fedit (C-259/16),**

**Carioni Spedizioni Internazionali Srl (C-259/16),**

**Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespedi (C-259/16),**

**Tnt Global Express SpA (C-259/16),**

**Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI) (C-260/16),**

**DHL Express (Italy) Srl (C-260/16),**

**Federal Express Europe Inc. (C-260/16),**

**United Parcel Service Italia Ups Srl (C-260/16)**

contro

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

con l’intervento di:

**Poste Italiane SpA (C-260/16),**

## LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da J. L. da Cruz Vilaça (relatore), presidente di sezione, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 settembre 2017,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra), la Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespedi, l'Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, l'Associazione non Riconosciuta Alsea e l'Associazione Fedit, nonché per la Fercam SpA, la Tnt Global Express SpA e la Carioni Spedizioni Internazionali Srl, da S. Romano e A. Romano, avvocati;
- per l'Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), la DHL Express (Italy) Srl e la Federal Express Europe Inc., da M. Giordano e L. Daniele, avvocati;
- per la United Parcel Service Italia Ups Srl, da A. Boso Caretta, avvocato;
- per Poste Italiane SpA, da A. Sandulli, A. Fratini e G. Pandolfi, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino, avvocato dello Stato;
- per il governo francese, da R. Coesme, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da P. Costa de Oliveira e L. Malferrari, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 novembre 2017,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 2, punti 1, 1 bis, 6 e 19, dell'articolo 7, paragrafo 4, nonché dell'articolo 9, paragrafi 1 e 2, della 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 (GU 1998, L 15, pag. 14), come modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008 (GU 2008, L 52, pag. 3; in prosieguo: la «direttiva 97/67»).
- 2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di controversie fra, rispettivamente, la Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra), la Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespedi, l'Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, l'Associazione non Riconosciuta Alsea, l'Associazione Fedit, Fercam SpA, Tnt Global Express SpA e Carioni Spedizioni Internazionali Srl (C-259/16), e l'Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), DHL Express (Italy) Srl, Federal Express Europe Inc. e United Parcel Service Italia Ups Srl (C-260/16), associazioni d'impres e singole impres operanti nel settore della spedizione, dell'autotrasporto o dei corrieri espressi, da un lato e, dall'altro, l'Autorità italiana per le Garanzie nelle Comunicazioni (in prosieguo: l'«AGCOM») e il Ministero dello Sviluppo Economico (Italia), relativamente alla legittimità di disposizioni regolamentari adottate al fine di trasporre la direttiva 97/67.

## Contesto normativo

### *Diritto dell'Unione*

3 Ai sensi dei considerando 10, 18, 22 e 23 della direttiva 97/67:

«(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;

(...)

(18) considerando che, poiché la differenza fondamentale tra servizio di posta espressa e servizio postale universale risiede nel valore aggiunto (in qualsiasi forma) che il servizio di posta espressa rappresenta ed è percepito dal cliente, il metodo più efficace per determinare il valore supplementare percepito consiste nel tenere conto del supplemento di prezzo che il cliente è disposto a pagare, senza tuttavia incidere sui limiti di prezzo del settore riservato;

(...)

(22) considerando che 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; che queste procedure debbono essere trasparenti, non discriminatorie, proporzionate e basate su criteri oggettivi;

(23) considerando che gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di subordinare la concessione delle licenze a obblighi di servizio universale o a contributi finanziari a un fondo di compensazione destinato a compensare il prestatore del servizio universale per la prestazione di servizi che rappresentano un onere finanziario eccessivo; che gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di includere nelle autorizzazioni l'obbligo che le attività autorizzate non contravvengano ai diritti esclusivi o speciali concessi ai prestatori del servizio universale per i servizi postali riservati; che può essere introdotto un sistema di identificazione della pubblicità diretta per corrispondenza per ragioni di controllo dove questa sia stata liberalizzata».

4 Il successivo articolo 2 della direttiva suddetta così recita:

«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;

(...)

6) invio postale: l'invio, nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore di servizi postali. Si tratta, oltre agli invii di corrispondenza, di, ad esempio, libri, cataloghi, giornali, periodici e pacchi postali contenenti merci con o senza valore commerciale;

(...)

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;

(...)

- 19) esigenze essenziali: 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. Tali motivi sono la riservatezza della corrispondenza, la sicurezza del funzionamento della rete in materia di trasporto di sostanze pericolose, il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge, dai regolamenti o dalle disposizioni amministrative e/ò dagli accordi collettivi negoziati tra le parti sociali nazionali in conformità al diritto comunitario e nazionale e, nei casi in cui sia giustificato, la protezione dei dati, la tutela dell’ambiente e l’assetto territoriale. La protezione dei dati può comprendere la protezione dei dati personali, la riservatezza delle informazioni trasmesse o conservate, nonché la tutela della vita privata;

(...))».

5 L’articolo 7 della direttiva in parola stabilisce quanto segue:

«1. Gli Stati membri non concedono né mantengono in vigore diritti esclusivi o speciali per l’instaurazione e la fornitura di servizi postali. Gli Stati membri possono finanziare la fornitura del servizio universale in conformità ad uno o più degli strumenti di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, o in conformità a qualsiasi altro strumento compatibile con il trattato.

(...)

3. Se uno Stato membro stabilisce che gli obblighi del servizio universale previsti dalla presente direttiva comportano un costo netto, calcolato tenendo conto dell’allegato I, e rappresentano un onere finanziario eccessivo per il fornitore o i fornitori del servizio universale, può introdurre:

- a) un meccanismo volto a compensare l’impresa interessata a partire da fondi pubblici;
- b) un meccanismo volto a ripartire il costo netto degli obblighi del servizio universale fra i fornitori di servizi e/o gli utenti.

4. Se il costo netto è ripartito conformemente al paragrafo 3, lettera b), gli Stati membri possono istituire un fondo di compensazione che può essere finanziato mediante diritti a carico dei fornitori dei servizi e/o degli utenti e amministrato da un organismo indipendente dal beneficiario o dai beneficiari. 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. Gli obblighi del servizio universale a carico del fornitore o dei fornitori di servizi di cui all’articolo 3 possono essere finanziati in tal modo.

5. Gli Stati membri garantiscono che, nell’istituzione del fondo di compensazione e nella fissazione del livello dei contributi finanziari di cui ai paragrafi 3 e 4, vengano rispettati i principi di trasparenza, di non discriminazione e di proporzionalità. Le decisioni adottate a norma dei paragrafi 3 e 4 si basano su criteri oggettivi e verificabili e vengono rese pubbliche».

6 L’articolo 9 della medesima direttiva prevede quanto segue:

«1. Per i servizi che esulano dal campo di applicazione del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità con le 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 [o imporne il rispetto].

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».

7 Ai sensi dei considerando 17, 27 e 28 della direttiva 2008/6:

«(17) I servizi di solo trasporto non dovrebbero essere considerati servizi postali. (...)

(...)

(27) Può 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.

(28) Al 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 ad un fondo di compensazione di operare l'opportuna separazione della contabilità per garantire il funzionamento del fondo».

*Diritto italiano*

- 8 La direttiva 97/67 è stata trasposta nel diritto italiano per mezzo del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (GURI n. 182 del 5 agosto 1999), come modificato dal decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58 – Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità (GURI n. 98 del 24 aprile 2011) (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 261/99»). I termini utilizzati dal decreto legislativo n. 261/99 per definire le nozioni di «servizi postali», di «fornitori di servizi postali» e di «invio postale» sono in sostanza i medesimi termini che compaiono nella direttiva 97/67.
- 9 Ai sensi dell'articolo 6, del decreto legislativo n. 261/99:
- «1. L'offerta al pubblico di servizi non rientranti nel servizio universale, compreso l'esercizio di casellari privati per la distribuzione di invii di corrispondenza, è soggetta ad autorizzazione generale (...).
- 1-bis. Il rilascio dell'autorizzazione generale, anche per il fornitore del servizio universale, tenuto conto della situazione del mercato e dell'organizzazione dei servizi postali, può essere subordinato a specifici obblighi del servizio universale con riguardo anche alla qualità, alla disponibilità e all'esecuzione dei servizi in questione, ovvero a obblighi di contribuzione finanziaria ai meccanismi di condivisione dei costi di cui all'articolo 10 del presente decreto. Detti obblighi sono determinati con provvedimento dell'autorità di regolamentazione.
2. Con provvedimento dell'autorità di regolamentazione, da emanarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2008/6/CE, sono individuati i casi in cui l'attività può essere avviata contestualmente all'invio al Ministero dello sviluppo economico (...) della segnalazione certificata di inizio attività (...).
3. Con il provvedimento di cui al comma 2 sono determinati i requisiti e gli obblighi dei soggetti che svolgono attività sottoposte ad autorizzazione generale, compresi gli obblighi in materia di condizioni di lavoro di cui all'articolo 18-bis, le modalità dei controlli presso le sedi di attività nonché le procedure di diffida, di sospensione e di interdizione dell'attività in caso di violazione degli obblighi».
- 10 Secondo l'articolo 10, commi da 1 a 3, del decreto legislativo n. 261/99:
- «1. È istituito il fondo di compensazione degli oneri del servizio universale. Detto fondo è amministrato dal Ministero delle comunicazioni ed è rivolto a garantire l'espletamento del servizio universale; esso è alimentato nel caso in cui il fornitore del predetto servizio non ricava dalla fornitura del servizio universale e dai servizi in esclusiva di cui all'articolo 4 entrate sufficienti a garantire l'adempimento degli obblighi gravanti sul fornitore stesso.
2. Sono tenuti a contribuire al fondo di cui al comma 1 i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata.
3. La determinazione del contributo, secondo principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, è effettuata dall'autorità di regolamentazione sulla base dei costi di una gestione efficiente del servizio universale».
- 11 In forza dell'articolo 18 bis del decreto legislativo n. 261/99, i fornitori dei servizi postali cui fa riferimento l'articolo 3, commi 11, 5 e 6, del medesimo sono tenuti al rispetto degli obblighi in materia di condizioni di lavoro previsti dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di lavoro di riferimento.
- 12 Con la delibera n. 129/15/CONS, dell'11 marzo 2015 (in prosieguo: la «delibera n. 129/15»), l'AGCOM ha approvato il regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi

postali (in prosieguo: il «regolamento in materia di titoli abilitativi»), inserito al suo allegato A.

- 13 Secondo l'articolo 8, comma 4, del suddetto regolamento, l'autorizzazione generale non è richiesta per l'attività di solo trasporto.
- 14 Ai sensi dell'articolo 10, comma 4, lettera c), del regolamento in parola, il soggetto che richiede un'autorizzazione generale deve, al momento della presentazione dell'istanza, essere in regola con gli obblighi contributivi per il personale dipendente impiegato. In forza dell'articolo 10, comma 8, lettera f), del medesimo regolamento, il richiedente un'autorizzazione generale deve, al momento della presentazione dell'istanza, fornire la descrizione delle misure adottate per garantire il rispetto degli obblighi di segretezza della corrispondenza.
- 15 L'articolo 11, comma 1, lettere b) ed f), del regolamento in materia di titoli abilitativi enuncia che il titolare di un'autorizzazione generale è tenuto, rispettivamente, ad essere in regola con le disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento vigenti nel settore postale, e a «contribuire al finanziamento del costo di fornitura del servizio universale, ove sussistano i presupposti indicati dal considerando 27 della direttiva [2008/6] e dall'articolo 10, comma 2, del [decreto legislativo n. 261/99]».
- 16 L'articolo 15, comma 2, del regolamento di cui trattasi dispone che «il soggetto titolare di autorizzazione generale è tenuto a contribuire al fondo di compensazione degli oneri di servizio universale ove sussistano i presupposti previsti dal considerando 27 della direttiva [2008/6] e dall'articolo 10, comma 2, del [decreto legislativo n. 261/99]».

### **Procedimenti principali e questioni pregiudiziali**

- 17 Le ricorrenti nei procedimenti principali sono associazioni d'impres e singole impres operanti nel settore dell'autotrasporto, della spedizione e dei corrieri espresso (causa C-259/16) o unicamente nel settore dei corrieri espresso (causa C-260/16).
- 18 Tali impres e associazioni d'impres sono titolari di un'autorizzazione generale per l'esercizio del servizio postale, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 261/99.
- 19 Le ricorrenti nei procedimenti principali hanno investito il giudice del rinvio di un ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della delibera n. 129/15, del regolamento in materia di titoli abilitativi nonché del decreto 29 luglio 2015, del Ministro dello Sviluppo Economico – Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali (in prosieguo: il «decreto del 29 luglio 2015»). Esse hanno fatto valere che gli atti in parola avrebbero interpretato in modo eccessivamente ampio la nozione di «servizio postale» di cui all'articolo 2, punto 1, della direttiva 97/67, includendo nel novero di detti servizi le attività svolte dalle stesse. In aggiunta, esse hanno posto in rilievo che gli atti summenzionati avrebbero imposto loro obblighi sproporzionati rispetto alle esigenze fissate dalla direttiva in discussione.
- 20 Per quanto riguarda l'interpretazione della nozione di «servizio postale», ad avviso del giudice del rinvio quest'ultima non dovrebbe comprendere le attività di autotrasportatore, di spedizioniere e di corriere espresso. Difatti, solo i pacchi gestiti da fornitori del servizio postale e secondo le modalità tipiche del servizio postale potrebbero essere qualificati come «invii postali», ai sensi dell'articolo 2, punto 6, della direttiva 97/67. Detto giudice nutre quindi dubbi sulla conformità degli atti in discussione nei procedimenti principali con la citata direttiva in quanto tali atti, da un lato, escluderebbero dall'ambito di applicazione della menzionata direttiva unicamente le attività il cui oggetto è soltanto il trasporto fisico di merci e, dall'altro, includerebbero nel servizio parimenti i «servizi postali a valore aggiunto», quali i servizi di corriere espresso.
- 21 Per quanto riguarda la lamentata violazione del principio di proporzionalità, il giudice del rinvio fa osservare, in primo luogo, che l'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 261/99 impone, indistintamente e automaticamente, ai fornitori dei servizi postali che non rientrano nell'ambito del servizio universale di ottenere un'autorizzazione generale. Orbene, in forza dell'articolo 9, paragrafo 1,

della direttiva 97/67, gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali unicamente «nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali».

- 22 In secondo luogo, gli atti in discussione nei procedimenti principali, in particolare gli articoli 10 e 11 del regolamento in materia di titoli abilitativi, imporrebbero taluni requisiti al fine di ottenere un'autorizzazione generale che non sarebbero previsti dalla direttiva 97/67. In ogni caso, detti requisiti sarebbero sproporzionati rispetto alle attività effettivamente svolte dalle ricorrenti nei procedimenti principali. Il giudice del rinvio fa segnatamente notare che non sarebbe necessaria alcuna disciplina per garantire il buon funzionamento dei mercati nei quali operano le ricorrenti nei procedimenti principali. Tali mercati, infatti, diversamente dal mercato dei servizi che rientrano nel servizio universale, sarebbero in grado di regolarsi da sé in modo efficace.
- 23 In terzo luogo, il giudice del rinvio formula dubbi sul piano della legittimità dell'obbligo, per i titolari di autorizzazione generale, di contribuire ai costi del servizio universale, previsto all'articolo 6, comma 1 bis, del decreto legislativo n. 261/99. Difatti, mentre dall'articolo 7, paragrafo 4, e dall'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 97/67 si evincerebbe che solo i prestatori di servizi che rientrano nell'ambito del servizio universale possono essere assoggettati a siffatto obbligo, gli articoli 6 e 10 del decreto legislativo n. 261/99 imporrebbero tale contribuzione anche ai titolari dell'autorizzazione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, della succitata direttiva.
- 24 In ogni caso, dall'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 97/67 risulterebbe che un obbligo di contribuire ai costi del servizio universale non potrebbe essere imposto senza svolgere una previa valutazione dell'opportunità di instaurare un obbligo siffatto. Orbene, gli atti in discussione nei procedimenti principali non presenterebbero alcuna previa valutazione al riguardo, cosicché essi violerebbero, anche sotto tale profilo, il principio di proporzionalità.
- 25 In siffatto contesto, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, formulate in termini identici nelle cause C-259/16 e C-260/16:
- «1) Dica la Corte se il diritto dell'[Unione], in particolare, [l'articolo 2, punti] 1 e 1 bis e 6 della direttiva [97/67], ostino all'applicazione di una norma nazionale, in particolare l'articolo [1, comma] 2, lettere a) e f) del decreto legislativo [n. 261/99], nonché l'articolo 1, comma 1, lettere g) e r) in combinato disposto e lettera i) del [regolamento in materia di titoli abilitativi] e il relativo "Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali" di cui al decreto [del 29 luglio 2015], in quanto volti a ricomprendere nell'ambito del servizio postale anche i servizi di autotrasportatore, di spedizioniere, e di corriere espresso;
  - 2) Dica la Corte se il diritto dell'[Unione], in particolare, gli articoli 9, paragrafo 1, e [2, punto] 19, della direttiva [97/67], nonché i principi di proporzionalità e ragionevolezza, ostino all'applicazione di una norma nazionale, in particolare l'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo [n. 261/99], nonché l'articolo 8 del [regolamento in materia di titoli abilitativi] e il relativo "Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali" di cui al decreto [del 29 luglio 2015], in quanto impongono ai fornitori dei servizi di autotrasportatore, di spedizioniere, e di corriere espresso di dotarsi di autorizzazione generale in misura ulteriore rispetto a quella necessaria a garantire le esigenze essenziali in materia di fornitura di servizi postali;
  - 3) Dica la Corte se il diritto dell'[Unione], e, in particolare, gli articoli 7, paragrafo 4, e 9, paragrafo 2, della direttiva [97/67], ostino all'applicazione di una norma nazionale, in particolare, gli articoli 6, comma 1 bis, e 10, comma 2, del decreto legislativo [n. 261/99], nonché gli articoli 11, comma 1, lettera f), e 15, comma 2, del [regolamento in materia di titoli abilitativi] e l'articolo 9 del relativo "Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali" di cui al decreto [del 29 luglio 2015], in quanto impongono ai fornitori dei servizi di autotrasportatore, di spedizioniere, e di corriere espresso l'onere di contribuire al fondo di compensazione del servizio universale.

- 4) Dica la Corte se il diritto dell'[Unione], e, in particolare, l'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva [97/67], osti all'applicazione di una norma nazionale, in particolare, gli articoli 6 e 10 del decreto legislativo [n. 261/99], nonché gli articoli 11, comma 1, lettera f) e 15, comma 2, del [regolamento in materia di titoli abilitativi] e l'articolo 9 del relativo "Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali" di cui al decreto [del 29 luglio 2015], in quanto non contengono alcuna valutazione circa i casi in cui la contribuzione al fondo di compensazione dei costi del servizio universale può dirsi opportuna, e non prevedono delle modalità applicative differenziate, in relazione (...) alla situazione soggettiva dei contribuenti e dei mercati».
- 26 Con ordinanza del presidente della Corte del 21 giugno 2016, le cause C-259/16 e C-260/16 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale e della sentenza.

## **Sulle questioni pregiudiziali**

### *Sulla prima questione*

- 27 Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, punti 1, 1 bis e 6, della direttiva 97/67 debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una disciplina nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, in base alla quale le imprese di autotrasporto, di spedizione o di corriere espresso che forniscono servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali costituiscono, salvo nel caso in cui la loro attività sia limitata al trasporto degli invii postali, fornitori di servizi postali, ai sensi dell'articolo 2, punto 1 bis, della menzionata direttiva.
- 28 Nella fattispecie, come posto in rilievo dall'avvocato generale al paragrafo 38 delle sue conclusioni, i dubbi del giudice del rinvio vertono sull'eventuale qualifica come fornitori di servizi postali, ai sensi dell'articolo 2, punto 1 bis, della direttiva 97/67, di due categorie di imprese, e cioè, da un lato, le imprese che offrono servizi di autotrasportatore e spedizioniere e, dall'altro, le imprese di corriere espresso.
- 29 Per quanto riguarda i servizi di autotrasportatore e spedizioniere, le ricorrenti nei procedimenti principali fanno valere che un'impresa la quale, in via principale, svolga un servizio di trasporto di invii postali e offra unicamente a titolo accessorio uno degli altri servizi di cui all'articolo 2, punto 1, della direttiva 97/67 non può essere qualificata come «fornitore di un servizio postale».
- 30 A tale riguardo, occorre ricordare in primo luogo che, secondo l'articolo 2, punto 1, della direttiva 97/67, la nozione di «servizi postali» concerne i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali.
- 31 In secondo luogo, il considerando 17 della direttiva 2008/6 enuncia che i servizi di solo trasporto non dovrebbero essere considerati servizi postali. Peraltro, la direttiva di cui trattasi ha inserito all'articolo 2 della direttiva 97/67 un punto 1 bis, secondo il quale un «fornitore di un servizio postale» è l'impresa che fornisce uno o più «servizi postali».
- 32 La direttiva 2008/6 non ha tuttavia apportato modifiche al testo originale della direttiva 97/67 per quanto riguarda una differenziazione da effettuare fra l'esercizio in via principale e l'esercizio a titolo accessorio dei servizi postali di cui all'articolo 2, punto 1, della direttiva 97/67.
- 33 In terzo luogo, un'attività può essere considerata come relativa ad un servizio postale soltanto a condizione che riguardi un «invio postale», ai sensi dell'articolo 2, punto 6, della direttiva 97/67. A tale proposito, la suddetta disposizione definisce l'invio postale come l'invio, nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore di servizi postali, precisando che siffatto invio può essere relativo a, segnatamente, corrispondenza, libri, cataloghi, giornali, periodici, nonché pacchi postali contenenti merci con o senza valore commerciale.
- 34 In tale contesto, un'impresa deve essere qualificata come «fornitore di un servizio postale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1 bis, della direttiva 97/67, quando essa svolge almeno uno dei servizi elencati

all'articolo 2, punto 1, della menzionata direttiva e il servizio o i servizi così svolti riguardano un invio postale, non dovendo tuttavia la sua attività essere limitata unicamente al servizio di trasporto. Ne consegue che imprese di autotrasporto o di spedizione quali offrano, in via principale, un servizio di trasporto di invii postali e, a titolo accessorio, servizi di raccolta, smistamento o distribuzione di siffatti invii non possono essere escluse dall'ambito di applicazione della direttiva in parola.

- 35 Peraltro, come fatto osservare dall'avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni, qualora dovesse ammettersi che imprese di autotrasporto o di spedizione siano escluse dall'ambito di applicazione della direttiva 97/67, unicamente con la motivazione che esse svolgono a titolo soltanto accessorio le attività di raccolta, smistamento o distribuzione di invii postali, ne conseguirebbero molteplici difficoltà di interpretazione della menzionata direttiva. Sarebbe infatti necessario, al fine di determinare la disciplina giuridica applicabile, valutare caso per caso la proporzione più o meno considerevole dei servizi svolti a titolo accessorio rispetto al servizio di trasporto svolto in via principale.
- 36 Riguardo ai servizi di corriere espresso, le ricorrenti nei procedimenti principali fanno valere che detti servizi non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 97/67 stante il valore aggiunto dagli stessi apportato.
- 37 A tale proposito va ricordato, in primo luogo, che la direttiva 97/67 non definisce quanto debba intendersi con «servizio di posta espressa», limitandosi a prevedere, al considerando 18, che «la differenza fondamentale tra servizio di posta espressa e servizio postale universale risiede nel valore aggiunto (in qualsiasi forma) che il servizio di posta espressa rappresenta ed è percepito dal cliente».
- 38 In secondo luogo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che i servizi di posta celere si differenziano dal servizio postale universale per il loro valore aggiunto fornito ai clienti, per il quale essi accettano di pagare di più. Prestazioni del genere corrispondono a servizi specifici, scindibili dal servizio di interesse pubblico, rispondenti ad esigenze specifiche di operatori economici e che richiedono prestazioni supplementari che il servizio postale tradizionale non offre (v., in tal senso, sentenza del 15 giugno 2017, *Ilves Jakelu*, C-368/15, EU:C:2017:462, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).
- 39 In terzo luogo, nelle sentenze del 13 ottobre 2011, *DHL International* (C-148/10, EU:C:2011:654, punti 30 e 52), del 16 novembre 2016, *DHL Express (Austria)* (C-2/15, EU:C:2016:880, punto 31) e del 15 giugno 2017, *Ilves Jakelu* (C-368/15, EU:C:2017:462, punto 29), la Corte ha dichiarato che imprese le quali forniscono servizi di posta celere rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 97/67 e ha applicato loro talune disposizioni della direttiva in parola. Orbene, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 46 delle sue conclusioni, le sentenze richiamate sarebbero sprovviste di significato se la Corte non avesse implicitamente accettato il presupposto che il servizio di corriere espresso rientra nella nozione di «servizi postali», ai sensi dell'articolo 2, punto 1, della menzionata direttiva.
- 40 In siffatto contesto, benché sia possibile operare una distinzione fra il servizio universale e il servizio di corriere espresso, basata sulla sussistenza o meno di un valore aggiunto apportato dal servizio, occorre constatare che un simile criterio di differenziazione è del tutto privo di rilevanza quanto alla natura dei servizi elencati all'articolo 2, punto 1, della direttiva 97/67. La circostanza, quindi, che detti servizi apportino, eventualmente, un valore aggiunto non è tale da far venir meno la loro qualità di «servizi postali», ai sensi della menzionata disposizione.
- 41 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 2, punti 1, 1 bis e 6, della direttiva 97/67 deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, secondo cui le imprese di autotrasporto, di spedizione o di corriere espresso che forniscono servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali costituiscono, salvo nel caso in cui la loro attività sia limitata al trasporto degli invii postali, fornitori di servizi postali, ai sensi dell'articolo 2, punto 1 bis, della menzionata direttiva.

### *Sulla seconda questione*

- 42 Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, punto 19, e l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale la quale impone a tutte le imprese di autotrasporto, di spedizione e di corriere espresso di disporre di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali senza che sia previamente verificato che un'autorizzazione del genere è necessaria al fine di garantire il rispetto di una delle esigenze essenziali.
- 43 A tale riguardo è d'uopo rammentare che, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67, per i servizi che esulano dall'ambito del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali.
- 44 L'articolo 2, punto 19, della medesima direttiva, prima di elencare dette esigenze in modo tassativo, le definisce come 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.
- 45 Dalle suesposte considerazioni, come fatto notare dall'avvocato generale al paragrafo 58 delle sue conclusioni, si evince che lo Stato membro che decida di subordinare l'accesso al mercato dei servizi postali alla concessione di un'autorizzazione generale dovrà giustificare la sua decisione con riferimento a una o più delle suddette esigenze essenziali.
- 46 Nella fattispecie in esame, il giudice del rinvio rileva che l'articolo 6 del decreto legislativo n. 261/99 impone, indistintamente e automaticamente, alle imprese che offrono servizi postali i quali esulano dal servizio universale di disporre di una autorizzazione generale senza che sia previamente verificata la necessità di un'autorizzazione del genere al fine di garantire il rispetto di almeno una fra le esigenze essenziali. Detto giudice aggiunge che gli obblighi imposti alle imprese di cui trattasi per ottenere una siffatta autorizzazione sarebbero sproporzionati.
- 47 In tale contesto, al fine di fornire una risposta alla seconda questione pregiudiziale si deve verificare se una normativa come quella in discussione nei procedimenti principali, in primo luogo, possa essere giustificata da una delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67 e, in secondo luogo, se sia proporzionata, in quanto idonea a garantire l'obiettivo da essa perseguito e, qualora così fosse, se detto obiettivo non possa essere conseguito attraverso divieti più circoscritti.
- 48 A detto riguardo, quanto al punto di accertare se una normativa come quella in discussione possa essere giustificata da una delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67, dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che la normativa in parola giustifica l'instaurazione di un regime di autorizzazione generale per imprese che possano essere qualificate come «fornitori dei servizi postali», sulla base di due fra le menzionate esigenze essenziali, e cioè il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi previdenziali e la riservatezza della corrispondenza.
- 49 Riguardo alla proporzionalità della normativa in discussione nei procedimenti principali, si deve ricordare che spetta al giudice del rinvio verificare, nell'ambito di una valutazione globale di tutte le circostanze rilevanti in fatto e in diritto, se una normativa del genere sia idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non ecceda quanto è necessario per raggiungerli. Compete tuttavia alla Corte fornirgli, a tal fine, tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che gli consentiranno di pronunciarsi (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, punti 51 e 52).
- 50 Per quanto concerne, in primo luogo, l'adeguatezza della menzionata normativa al fine di garantire la realizzazione dell'obiettivo da essa perseguito, è d'uopo ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (sentenza del 10 marzo 2009, *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punto 55).
- 51 Orbene, relativamente alla prima delle esigenze essenziali ricordate al punto 48 della presente sentenza, ossia il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi previdenziali, l'articolo 10, paragrafo 4, lettera c), del regolamento in materia di titoli abilitativi prevede che la concessione dell'autorizzazione generale al fornitore di un servizio postale è subordinata al rispetto da parte del

medesimo, al momento della presentazione della domanda, delle esigenze in materia previdenziale del personale dipendente impiegato.

- 52 A tale riguardo, tanto dagli articoli 6, comma 3, e 18 bis del decreto legislativo n. 261/99 quanto dall'articolo 11, comma 1, lettera b), del regolamento in materia di titoli abilitativi risulta che il titolare di un'autorizzazione generale è tenuto a rispettare le disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento, vigenti nel settore postale. A detto fine, l'articolo 10, comma 8, del regolamento in materia di titoli abilitativi impone ai richiedenti un'autorizzazione generale di fornire, al momento della presentazione dell'istanza, informazioni relative ai contratti collettivi applicabili ai loro dipendenti così come altre informazioni relative ai suddetti lavoratori.
- 53 Peraltro, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 59 delle sue conclusioni, nella delibera n. 129/15 l'AGCOM ha enunciato gli elementi illustrando come gli obblighi previsti dalla normativa in discussione consentano di garantire il rispetto delle condizioni di lavoro.
- 54 Quanto alla seconda delle esigenze essenziali ricordate al punto 48 della presente sentenza, e cioè la riservatezza della corrispondenza, l'articolo 10, comma 8, del regolamento in materia di titoli abilitativi enuncia che le imprese che chiedono la concessione di un'autorizzazione devono trasmettere alle autorità competenti, al momento della domanda, una descrizione delle misure adottate per garantire il rispetto degli obblighi di segretezza della corrispondenza.
- 55 In tale contesto, la normativa controversa in discussione nei procedimenti principali appare idonea a garantire il rispetto di talune delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67.
- 56 In secondo luogo, occorre verificare se gli obblighi ai quali la normativa in discussione nei procedimenti principali subordina la concessione dell'autorizzazione generale necessaria per la fornitura di servizi postali non eccedano quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito.
- 57 Orbene, come fatto notare dall'avvocato generale al paragrafo 64 delle sue conclusioni, il giudice del rinvio non indica con precisione quali siano gli obblighi imposti dalla normativa in discussione nei procedimenti principali che potrebbero risultare sproporzionati, tranne quello relativo al finanziamento del servizio universale, che costituisce l'oggetto della terza e della quarta questione pregiudiziale.
- 58 Del pari, la decisione di rinvio si limita a rilevare che siffatti obblighi sono vincolanti sotto il profilo tanto del rilascio dell'autorizzazione generale quanto sotto quello dell'esercizio delle suddette attività.
- 59 Infine, dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che l'autorizzazione generale è considerata come concessa 45 giorni dopo la ricezione, da parte delle autorità competenti, dell'istanza dell'impresa interessata.
- 60 In considerazione del complesso di tali circostanze, segnatamente delle modalità di concessione dell'autorizzazione generale, si deve constatare, al pari dell'avvocato generale ai paragrafi 65 e 66 delle sue conclusioni, che non si può ritenere che gli obblighi imposti dalla normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali eccedano quanto necessario per garantire il rispetto delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67.
- 61 Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 2, punto 19, e l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, che impone a tutte le imprese di autotrasporto, di spedizione e di corriere espresso di disporre di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali, purché siffatta normativa sia giustificata da una delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva in parola e la medesima normativa rispetti il principio di proporzionalità, nel senso che sia tale da garantire l'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per raggiungerlo, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare.

### *Sulle questioni terza e quarta*

*Sulla ricevibilità*

- 62 Nelle sue osservazioni scritte la Commissione formula alcuni dubbi quanto alla ricevibilità della terza e della quarta questione. Essa espone che, se l'obbligo di contribuire al fondo di compensazione degli oneri del servizio universale è effettivamente previsto all'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 261/99 e all'articolo 11, comma 1, lettera f), del regolamento in materia di titoli abilitativi, non vi è ancora un provvedimento dell'AGCOM che abbia reso applicabile suddetto obbligo alle ricorrenti nei procedimenti principali. Le questioni in parola avrebbero pertanto carattere teorico.
- 63 A tale riguardo da una giurisprudenza costante della Corte risulta che una domanda di pronuncia pregiudiziale non ha come obiettivo la formulazione di pareri a carattere consultivo su questioni generali o teoriche, ma mira a soddisfare la necessità di dirimere concretamente una controversia vertente sul diritto dell'Unione (sentenza del 26 ottobre 2017, *Balgarska energiyna borsa*, C-347/16, EU:C:2017:816, punto 31).
- 64 Va constatato che, in forza dell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 97/67, gli Stati membri possono istituire un fondo di compensazione che può essere finanziato mediante diritti a carico, in particolare, dei fornitori di servizi postali. Inoltre, gli Stati membri possono vincolare la concessione di autorizzazioni ai fornitori di servizi di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della medesima direttiva all'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo menzionato.
- 65 Nella fattispecie, da un lato, secondo l'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 261/99, sono tenuti a contribuire al fondo di compensazione degli oneri del servizio universale, in particolare, i titolari di autorizzazione generale entro la misura massima del 10% degli introiti lordi relativi a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale e derivanti dall'attività autorizzata. D'altro lato, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera f), del regolamento sui titoli abilitativi, il titolare di un'autorizzazione generale è tenuto a contribuire al fondo di compensazione degli oneri di servizio universale, ove sussistano i presupposti previsti dal considerando 27 della direttiva 2008/6 e dall'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 261/1999.
- 66 Orbene, dalle osservazioni delle parti in udienza risulta che l'AGCOM non ha ancora adottato il provvedimento per l'istituzione del fondo di compensazione degli oneri del servizio universale. Con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, detta autorità nazionale non pare quindi aver stabilito i casi in cui i fornitori dei servizi postali che non rientrano nell'ambito del servizio universale debbano contribuire al fondo in parola né le modalità concrete di tale contribuzione.
- 67 In siffatto contesto, per quanto riguarda la terza questione, si deve constatare che, come emerge dalle considerazioni esposte al punto 65 della presente sentenza, l'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 97/67, nella misura in cui consente agli Stati membri d'imporre un obbligo di contribuire al fondo di compensazione, è stato trasposto nell'ordinamento giuridico italiano. La suddetta questione, pertanto, che non può essere ritenuta teorica, è ricevibile.
- 68 Per contro, vertendo, in sostanza, la quarta questione sulle modalità concrete secondo le quali l'obbligo dei titolari di un'autorizzazione generale di contribuire al fondo di compensazione degli oneri del servizio universale debba essere attuato, si deve constatare, alla luce delle considerazioni illustrate al punto 66 della presente sentenza, che rispondere a tale questione equivarrebbe a formulare un parere diretto all'AGCOM su una questione che, nella situazione attuale, riveste unicamente carattere teorico. Di conseguenza, la quarta questione è irricevibile.

*Nel merito*

- 69 Con la terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 7, paragrafo 4, e l'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 97/67 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, che impone ai titolari di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali di contribuire a un fondo di compensazione degli oneri del servizio universale.

- 70 A tale proposito, va ricordato innanzitutto che l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67 consente agli Stati membri di assoggettare le imprese del settore postale ad autorizzazioni generali per i servizi che esulano dall'ambito di applicazione del servizio universale, mentre il paragrafo 2, primo comma, del suddetto articolo, prevede la facoltà per gli Stati membri di introdurre procedure di autorizzazione per i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale [sentenza del 16 novembre 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, punto 20].
- 71 Inoltre, l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, della citata direttiva, elenca gli obblighi ai quali può essere subordinato il rilascio di autorizzazione, senza che sia possibile dedurre dal suo disposto a quale categoria di autorizzazioni – quelle relative a tutti i servizi postali o quelle che riguardano solo i servizi che rientrano nell'ambito del servizio universale – si riferisce tale comma [v., in tal senso, sentenza del 16 novembre 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, punto 21].
- 72 Infine, come previsto dal considerando 27 della direttiva 2008/6, al fine di determinare se fornitori di servizi postali che esulano dal servizio universale possano essere chiamati a contribuire al fondo di compensazione, gli Stati membri devono valutare se i servizi forniti da tali fornitori possano, nell'ottica di un utente, essere considerati come servizi che rientrano nell'ambito del servizio universale poiché denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale stesso, tenuto conto delle loro caratteristiche.
- 73 A tale riguardo si deve constatare, da un lato, che dall'analisi dell'impianto dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 97/67, emerge che il termine «autorizzazioni» usato nella menzionata disposizione designa tanto le autorizzazioni di cui al paragrafo 2, primo comma, del suddetto articolo, quanto quelle di cui al paragrafo 1 dello stesso [sentenza del 16 novembre 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, punto 28].
- 74 D'altro lato, oltre alla circostanza che il requisito relativo al livello di intercambiabilità sufficiente di cui al considerando 27 della direttiva 2008/6 è stato ripreso all'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 261/99, l'articolo 11, comma 1, lettera f), del regolamento in materia di titoli abilitativi impone espressamente al beneficiario di un'autorizzazione generale di «contribuire al finanziamento del costo di fornitura del servizio universale, ove sussistano i presupposti indicati dal considerando 27 della direttiva [2008/6] e dall'articolo 10, comma 2, del [decreto legislativo n. 261/99]», cosicché la possibilità di imporre a tale beneficiario l'obbligo di contribuire al fondo di compensazione degli oneri del servizio universale è subordinata a detto requisito relativo al livello di intercambiabilità sufficiente.
- 75 Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 7, paragrafo 4, e l'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 97/67 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, che impone ai titolari di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali di contribuire a un fondo di compensazione degli oneri del servizio universale allorché detti servizi possono, nell'ottica di un utente, essere considerati come servizi che rientrano nell'ambito del servizio universale poiché denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale stesso.

### Sulle spese

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

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

- 1) **L'articolo 2, punti 1, 1 bis e 6, della 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, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, secondo cui le imprese di autotrasporto, di spedizione o di corriere espresso che forniscono servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali costituiscono, salvo nel caso in cui la loro attività sia limitata al trasporto degli invii postali, fornitori di servizi postali, ai sensi dell'articolo 2, punto 1 bis, della menzionata direttiva.

- 2) L'articolo 2, punto 19, e l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, che impone a tutte le imprese di autotrasporto, di spedizione e di corriere espresso di disporre di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali, purché siffatta normativa sia giustificata da una delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva in parola e la medesima normativa rispetti il principio di proporzionalità, nel senso che sia tale da garantire l'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per raggiungerlo, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 3) L'articolo 7, paragrafo 4, e l'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, che impone ai titolari di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali di contribuire a un fondo di compensazione degli oneri del servizio universale allorché detti servizi possono, nell'ottica di un utente, essere considerati come servizi che rientrano nell'ambito del servizio universale poiché denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale stesso.

Da Cruz Vilaça

Levits

Borg Barthet

Berger

Biltgen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 31 maggio 2018.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta  
Sezione

A. Calot Escobar

J. L. da Cruz Vilaça

---

\* Lingua processuale: l'italiano.

