KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
ippreżentati fit-23 ta' Marzu 2023[1]

Kawża C-226/22

Nexive Commerce Srl,
Nexive scarl,
Nexive Services Srl,
Nexive Network Srl,
Nexive SpA,
BRT SpA,
A.I.C.A.I. Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali,
DHL Express (Italy) Srl,
TNT Global Express Srl,
Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana,
United Parcel Service Italia Srl,
General Logistics Systems Enterprise Srl,
General Logistics Systems Italy SpA,
FedEx Express Italy Srl
vs
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Ministero dello Sviluppo Economico,
fil-preżenza ta':
Nexive SpA

(talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja))

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Servizzi postali fl-Unjoni Ewropea – Finanzjament tal-awtorità regolatorja għas-settur postali – Ħtieġa għal finanzjament pubbliku – Obbligu għall-impriżi tas-settur biex jikkontribwixxu għall-ispejjeż tal-funzjonament tal-awtorità regolatorja tas-settur postali – Piż finanzjarju sostnut esklussivament mill-forniturі tas-servizz postali, mingħajr distinzjoni bejn il-forniturі tas-servizz universali u dawk tas-servizz ta' posta espressa"

[1] Lingwa oriġinali: l-Ispanjol.

1. Fl-Italja, l-operaturi ekonomiċi privati tas-settur postali għandhom iħallsu l-ispejjeż tal-awtorità regolatorja nazzjonali (iktar 'il quddiem l-"ARN"), mingħajr l-ebda kofinanzjament pubbliku. Dan l-obbligu huwa impost kemm fuq il-forniturі tas-servizz ta' posta espressa, kif ukoll fuq dawk tas-servizz universali.

2. F'dan ir-rinviju għal deċiżjoni preliminari qed jiġi mistoqsi lill-Qorti tal-Ġustizzja, essenzjalment, dwar jekk il-leġiżlazzjoni nazzjonali applikata fil-kawża prinċipali hijiex kompatibbli kemm mad-Direttiva 97/67/KE, kif emendata bid-Direttiva 2008/6/KE[2], kif ukoll mal-prinċipji ta' proporzjonalità u ta' nondiskriminazzjoni.

I. Il-leġiżlazzjoni

A. Id-dritt tal-Unjoni. Id-Direttiva 97/67 (emendata)

3. Skont l-Artikolu 9 tagħha:

"1. Għal servizzi li jaqgħu barra l-ambitu tas-servizz universali, l-Istati Membri jistgħu jintroduċu awtorizzazzjonijiet ġenerali sal-limitu meħtieġ sabiex tiġi garantita konformità mar-rekwiżiti essenzjali.

2. Għal servizzi li jaqgħu fl-ambitu tas-servizz universali, l-Istati Membri jistgħu jintroduċu proċeduri ta' awtorizzazzjoni, inklużi liċenzji individwali, sal-limitu meħtieġ biex tiġi garantita konformità mar-rekwiżiti essenzjali u biex jiġi żgurat il-forniment tas-servizz universali.

L-għoti ta' l-awtorizzazzjonijiet jista:

[…]

– fejn xieraq, ikun suġġett għal obbligu li jingħata kontribut finanzjarju lill-ispejjeż operazzjonali ta' l-awtorità regolatorja nazzjonali msemmija fl-Artikolu 22,

[…]

L-obbligi u r-rekwiżiti msemmijin fl-ewwel inċiż u fl-Artikolu 3 jistgħu jiġu imposti biss fuq il-forniturі nnominati ta' servizz universali.

[…]

3. Il-proċeduri, l-obbligi u r-rekwiżiti msemmijin fil-paragrafi 1 u 2 għandhom ikunu trasparenti, aċċessibbli, non-diskriminatorji, proporzjonati, preċiżi u mhux ambigwi, jkunu pubbliċi minn qabel u bbażati fuq kriterji oġġettivi […]."

[2] Id-Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-15 ta' Diċembru 1997 dwar regoli komuni għall-iżvilupp tas-suq intern tas-servizzi postali tal-Komunità u t-titjib fil-kwalità tas-servizz (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 3, p. 71), kif emendata bid-Direttiva 2008/6/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-20 ta' Frar 2008 li temenda d-Direttiva 97/67/KE dwar it-tlestija kompleta tas-suq intern tas-servizzi postali Komunitarji (ĠU 2008, L 52, p. 3, rettifika fil-ĠU 2015, L 225, p. 49) (iktar 'il quddiem id-"Direttiva 97/67").

4. L-Artikolu 22 jistipula li:

"1. Kull Stat Membru għandu jaħtar awtorità nazzjonali regolatorja waħda jew aktar għas-settur postali li tkun legalment separata minn topera b'mod indipendenti mill-operaturi postali. […]

[…]

2. L-awtoritajiet regolatorji nazzjonali għandu jkollhom bħala kompitu partikolari li jiżguraw konformità ma' l-obbligi li jirriżultaw minn din id-Direttiva, b'mod partikolari billi jistabbilixxu proċeduri ta' monitoraġġ u regolatorji biex jiżguraw il-forniment ta' servizz universali. Jistgħu wkoll jiġu fdati li jiżguraw l-konformità mar-regoli ta' kompetizzjoni fis-settur postali.

[…]."

B. Id-dritt nazzjonali

5. Id-Direttiva 97/67 ġiet trasposta fid-dritt Taljan permezz tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 261, tat-22 ta' Lulju 1999 [3], li l-Artikolu 2(1) tiegħu jipprovdi li "l-awtorità regolatorja tas-settur postali hija l-Ministeru għall-Komunikazzjonijiet."

6. L-Artikolu 1 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 58, tal-31 ta' Marzu 2011 [4], emenda l-Artikolu 2 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 261, tat-22 ta' Lulju 1999, billi pprovda li:

– "Hija stabbilita l-Aġenzija nazzjonali regolatorja għas-settur postali […] li hija maħtura bħala awtorità regolatorja nazzjonali għas-settur postali fis-sens tal-Artikolu 22 tad-Direttiva 97/67/KEE u l-emendi ulterjuri tagħha" (paragrafu 1);

– "Il-funzjonijiet […] eżerċitati mill-Ministeru għall-Iżvilupp Ekonomiku […], bir-riżorsi umani, finanzjarji u funzjonali rilevanti, ser jiġu ttrasferiti lill-Aġenzija" (paragrafu 12);

– "L-ispejjeż operattivi tal-Aġenzija ser ikunu koperti: a) permezz ta' fond speċifiku inkluż fil-baġit tal-Ministeru għall-Iżvilupp Ekonomiku, li għalih huma allokati r-riżorsi finanzjarji msemmija fil-paragrafu 12; b) permezz ta' kontribuzzjoni li ma taqbiżx parti waħda minn kull elf tad-dħul magħmul fl-aħħar sena finanzjarja għas-settur postali, imħallsa mill-operaturi ekonomiċi kollha tas-settur […]" (paragrafu 14);

– "Permezz ta' digriet tal-Ministeru għall-Ekonomija u għall-Finanzi, għandu jiġi ffissat l-ammont tar-riżorsi finanzjarji msemmija fil-paragrafu 12" (paragrafu 18).

[3] 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 servicio (id-Digriet Leġiżlattiv Nru 261, tat-22 ta' Lulju 1999, li Jimplementa d-Direttiva 97/67/KE […]) (GURI Nru 182, tal-5 ta' Awwissu 1999).

[4] Decreto Legislativo 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 (id-Digriet Leġiżlattiv Nru 58, li Jittrasponi d-Direttiva 2008/6/KE […]), tal-31 ta' Marzu 2011 (GURI Nru 98, tal-24 ta' April 2011).

7. L-attivitajiet u l-kompetenzi tal-aġenzija regolatorja nazzjonali għas-settur postali, li qatt ma ħadet sura, ġew ittrasferiti lill-Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (l-Awtorità għall-Garanzija tal-Komunikazzjonijiet; iktar 'il quddiem l-"AGCOM")[5] permezz tad-Digriet Liġi Nru 201, tas-6 ta' Diċembru 2011[6]. Madankollu, ir-regoli fis-seħħ fil-qasam tal-finanzjament tal-imsemmija aġenzija ma ġewx emendati.

8. Il-paragrafi 65 u 66 tal-Artikolu 1 tal-Liġi Nru 266, tat-23 ta' Diċembru 2005[7], jistabbilixxu li:

– "65. Mill-2007, l-ispejjeż relatati mal-funzjonament […] tal-awtorità ta' superviżjoni tal-komunikazzjonijiet […] ser ikunu ffinanzjati mis-settur ikkonċernat fil-parti mhux koperta mill-finanzjament li ġej mill-baġit tal-Istat, skont il-modalitajiet previsti mir-regolamenti fis-seħħ u skont l-ammonti ta' kontribuzzjoni ddeterminati b'deċiżjoni mill-Awtorità, b'osservanza tal-limiti previsti mil-liġi, u mħallsa direttament lill-imsemmija awtorità […]."

– "66. Sa mill-ewwel applikazzjoni tagħha matul is-sena 2006, l-ammont tal-kontribuzzjoni mħallas mill-entitajiet li joperaw fis-settur tal-komunikazzjonijiet […] huwa stabbilit għal 1.5 għal kull elf tad-dħul iddikjarat fl-aħħar baġit qabel id-dħul fis-seħħ ta' din il-Liġi. Għas-snin ta' wara, il-varjazzjonijiet eventwali tal-ammont u tal-modalitajiet tal-ħlasijiet għandhom jiġu aġġustati mill-[AGCOM] skont il-paragrafu 65, fil-limitu ta' 2 % tad-dħul iddikjarat fl-aħħar baġit qabel l-adozzjoni tad-deċiżjoni."

9. Il-bidla fil-finanzjament tal-AGCOM saret skont l-Artikolu 65 tad-Digriet Liġi Nru 50, tal-24 ta' April 2017[8], b'dan il-mod:

"1. Mill-2017, l-ispejjeż tal-funzjonament tal-Awtorità Regolatorja tal-komunikazzjonijiet marbuta mal-funzjonijiet tagħha bħala awtorità regolatorja nazzjonali tas-settur postali ser ikunu esklużivament issussidjati permezz tal-modalitajiet previsti fit-tieni sentenza tal-Artikolu 1 (65) u (66) tal-Liġi Nru 266, tat-23 ta' Diċembru 2005, skont id-dħul miksub mill-operaturi tas-settur postali. Id-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 2(6) sa (21) u tal-Artikolu 15(2)(a) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 261 tat-22 ta' Lulju 1999 huma mħassra".

10. Din l-emenda neħħiet is-sistema mħallta, pubblika u privata, ta' finanzjament tal-awtorità regolatorja u allinjat il-kontribuzzjoni tal-operaturi tas-settur postali lill-AGCOM ma' dik tas-setturi ekonomiċi l-oħra taħt is-superviżjoni tagħha.

[5] L-AGCOM ġiet stabbilita permezz tal-Artikolu 1(1) tal-legge n. 249, di Istituzione dell' Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (il-Liġi Nru 249, tat-13 ta' Lulju 1997 li Tistabbilixxi l-Awtorità ta' Superviżjoni tal-Komunikazzjonijiet u ta' Regolamentazzjoni tas-Sistemi tat-Telekomunikazzjoni u tar-Radjuteleviżjoni) (GURI Nru 177, tal-31 ta' Lulju 1997).

[6] Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n.° 214 (id-Digriet Liġi Nru 201, tas-6 ta' Diċembru 2011 li Jistabbilixxi d-Dispożizzjonijiet Urġenti għat-Tkabbir, għall-Ekwità u għall-Konsolidazzjoni tal-Kontijiet Pubbliċi, (GURI Nru 284, tas-6 ta' Diċembru 2011) Mibdul, b'Emendi, bil-Liġi Nru 214, tat-22 ta' Diċembru 2011 (GURI Nru 300, tas-27 ta' Diċembru 2011).

[7] Legge n. 266, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)" [il-Liġi Nru 266, tat-23 ta' Diċembru 2005, għall-Istabbiliment tal-Baġit Annwali u Pluriennali tal-Istat (il-Liġi Finanzjarja 2006)] (GURI Nru 302, tad-29 ta' Diċembru 2005).

[8] Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 – Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (GURI, Serie general Nru 95, tal-24 ta' April 2017, Suppliment ordinarju Nru 20) (id-Digriet Liġi Nru 50, tal-24 ta' April 2017, dwar Dispożizzjonijiet Urġenti fil-Qasam Finanzjarju, Inizjattivi Favur Awtoritajiet Territorjali, Interventi Addizzjonali fiż-Żoni Affettwati mit-Terremoti u l-Miżuri ta' Żvilupp), Mibdul, bl-Emendi, Permezz tal-Liġi Nru 96, tal-21 ta' Ġunju 2017) (GURI Nru 144, tat-23 ta' Ġunju 2017).

II. Il-fatti, il-kawża u d-domandi preliminari

11. Matul is-snin 2017 u 2018, l-AGCOM adottat il-ftehimiet Nru 182/17/CONS, Nru 427/17/CONS u Nru 528/18/CONS (iktar 'il quddiem il-"ftehimiet"), li permezz tagħhom ġew iffissati l-ammont u l-modalitajiet tal-kontribuzzjoni li għandha titħallas lilha mill-operaturi ekonomiċi privati tas-settur tas-servizzi postali għas-snin 2017, 2018 u 2019, rispettivament. B'mod partikolari, l-AGCOM stabbilixxiet ħlas ta' 1.4 għal kull elf (tad-dħul iddikjarat minn kull operatur) għas-snin 2017, 2018 u ta' 1.35 għal kull elf għas-sena 2019.

12. Il-ftehimiet:

– Identifikaw bħala persuni obbligati għall-ħlas tal-kontribuzzjoni lill-fornituri tas-servizz universali u lill-operaturi ekonomiċi privati l-oħra tas-settur tas-servizzi postali li għandhom awtorizzazzjoni.

– Ippreċiżaw l-ammont tal-ispiża, b'tali mod li l-kontribuzzjoni tal-operaturi ekonomiċi kienet tippermetti li jiġu koperti l-ispejjeż kollha ġġenerati mill-attivitajiet tal-AGCOM f'dan is-settur, mingħajr l-ebda kofinanzjament pubbliku.

13. Dawn l-ispejjeż ġew ikkalkolati billi ttieħdu inkunsiderazzjoni mhux biss l-attivitajiet marbuta direttament mar-regolamentazzjoni tas-suq tas-servizzi postali, iżda wkoll is-servizzi komuni għad-diversi oqsma tal-AGCOM, bħall-użu ta' proprjetajiet immobbli u l-attivitajiet ta' segretarjat. L-ispejjeż indiretti marbuta mas-servizzi komuni tqassmu bejn id-diversi swieq irregolati mill-AGCOM f'ishma proporzjonali.

14. Ċerti operaturi ekonomiċi privati ta' posta espressa, li ma jaqgħux taħt is-servizz universali, ikkontestaw il-ftehimiet quddiem it-Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali ta' Lazio).

15. Huma kkontestaw, b'mod partikolari:

– Li l-ftehimiet stabbilixxew sistema ta' kontribuzzjoni li għandha tiġi ffinanzjata kompletament mill-operaturi tas-suq, bl-esklużjoni ta' kull koparteċipazzjoni statali.

– Li l-ispejjeż iffinanzjati kienu ogħla minn dawk relatati mal-attivitajiet ta' regolamentazzjoni tal-AGCOM fis-suq tas-servizzi postali.

– L-assimilazzjoni bejn il-fornituri tas-servizzi ta' posta espressa u dawk tas-servizz universali.

16. It-Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali ta' Lazio)ċaħdet ir-rikorsi billi qieset, essenzjalment, li:

– Il-leġiżlazzjoni nazzjonali applikabbli *ratione temporis* ma timponi l-ebda obbligu ta' kofinanzjament statali tal-attivitajiet tal-AGCOM, u lanqas ma tawtorizza lil din tal-aħħar tiffissa perċentwali ta' kontribuzzjoni li għandu jiġi ffinanzjat mill-Istat, fl-assenza ta' previżjoni f'dan is-sens fil-Liġi dwar il-baġit annwali.

– Ir-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2) tad-Direttiva 97/67 jippermetti li l-Istati Membri jkopru l-ispejjeż tal-ARN permezz tal-finanzjament li ġej mill-operaturi tas-suq irregolat minn din l-awtorità.

– Is-servizzi msemmija fl-Artikolu 9(2) tad-Direttiva 97/67 ma jikkonċernawx biss is-servizz universali.

– Anki l-ispejjeż relatati mas-servizzi ta' posta espressa u l-ispejjeż operattivi indiretti, imqassma f'ishma proporzjonali, jikkostitwixxu spejjeż eliġibbli.

17. Ir-rikorrenti appellaw mis-sentenza tal-ewwel istanza quddiem il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja), li ressaq quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi li ġejjin:

"1) Ir-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2), l-Artikolu 9(3), u l-Artikolu 22 tad-Direttiva 97/67/KE […] kif emendata bid-Direttiva 2008/6/KE […] għandhom jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu regola nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fl-ordinament Taljan (kif ifformulata fl-Artikoli 1(65) u (66) tal-Liġi tat-23 ta' Diċembru 2005 Nru 266, u 65 tad-Digriet Liġi tal-24 ta' April 2017, Nru 50 li saret liġi, bl-emendi, bil-Liġi tal-21 ta' Ġunju 2017, Nru 96), li tippermetti li jintefa' esklużivament fuq il-forniturі tas-settur postali, inklużi dawk li jidħlu fil-kamp ta' applikazzjoni tas-servizz universali, l-obbligu li jikkontribwixxu finanzjarjament għall-ispejjeż operattivi tal-awtorità regolatorja tas-settur postali, u b'dan il-mod tammetti l-possibbiltà li tiġi eskluża kull forma ta' kofinanzjament pubbliku mill-fondi statali?

2) Ir-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2) u l-Artikolu 22 tad-Direttiva 97/67/KE […] kif emendata bid-Direttiva 2008/6/KE […] għandhom jiġu interpretati fis-sens li jippermettu li jiġu inklużi wkoll fost l-ispejjeż operattivi li jistgħu jiġu ffinanzjati mill-forniturі ta' servizzi postali l-ispejjeż li jkollhom jiġu sostnuti għall-attivitajiet regolatorji [ta' regolamentazzjoni] li jkunu jirrigwardaw servizzi postali li jaqgħu fil-kamp ta' applikazzjoni tas-servizz universali, kif ukoll l-ispejjeż għal strutturi amministrattivi u ta' natura politika (magħrufa bħala strutturi "trażversali") li l-attivitajiet tagħha, anki jekk ma tkunx direttament intiża għar-regolamentazzjoni tas-swieq tas-servizzi postali, tirriżulta madankollu funzjonali għat-twettiq tal-kompetenzi istituzzjonali tal-awtorità bil-possibbiltà konsegwenti ta' attribuzzjoni indiretta u parzjali tagħha (pro quota) fis-settur tas-servizzi postali?

3) Il-prinċipju ta' proporzjonalità, il-prinċipju ta' non-diskriminazzjoni, ir-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2), l-Artikolu 9(3), u l-Artikolu 22 tad-Direttiva 97/67/KE […], kif emendata bid-Direttiva 2008/6/KE […], bħal dik inkwistjoni fl-ordinament Taljan (kif ifformulata fl-Artikoli 1(65) u (66) tal-Liġi tat-23 ta' Diċembru 2005 Nru 266, u 65 tad-Digriet Liġi tat-23 ta' April 2017, Nru 50 li saret liġi, bl-emendi, bil-Liġi tal-21 ta' Ġunju 2017, Nru 96), li timponi li jintefa' fuq il-forniturі tas-settur postali l-obbligu li jikkontribwixxu għall-finanzjament tal-awtorità regolatorja tas-settur postali, mingħajr il-possibbiltà li ssir distinzjoni tal-pożizzjoni tal-forniturі ta' servizzi ta' posta espressa mill-pożizzjoni tal-forniturі tas-servizz universali u, għaldaqstant, mingħajr il-possibbiltà ta' evalwazzjoni tal-intensità differenti tal-attività ta' regolamentazzjoni mwettqa mill-awtorità regolatorja nazzjonali fir-rigward tat-tipi differenti ta' servizzi postali?"

III. Il-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

18. It-talba għal deċiżjoni preliminari ġiet irreġistrata fir-Reġistru tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-31 ta' Marzu 2022.

19. Ġew ippreżentati osservazzjonijiet bil-miktub minn General Logistic System Enterprises Srl u General Logistic System Italy SpA, BRT SpA, Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.D.I.) *et al*, mill-Gvern Belġjan, Grieg, Taljan, Litwan, Norveġiż u Portugiż kif ukoll mill-Kummissjoni Ewropea.

20. Iż-żamma ta' seduta ma ġietx ikkunsidrata bħala indispensabbli.

IV. Evalwazzjoni

A. L-osservazzjonijiet preliminari

21. Id-Direttiva 97/67, kif emendata bid-Direttiva 2008/6, tippermetti li l-Istati Membri jissuġġettaw l-għoti ta' liċenzji lill-operaturi tas-settur postali, "fejn xieraq", "għal obbligu li jingħata kontribut finanzjarju lill-ispejjeż operazzjonali ta' l-[ARN] [9]."

22. L-Avukat Ġenerali Mengozzi diġà nnota diffikultajiet ta' interpretazzjoni tal-Artikolu 9(2) tad-Direttiva 97/67, minħabba r-redazzjoni mhux ċara tiegħu [10]. Din il-kawża tikkonferma d-dikjarazzjoni tiegħu.

23. Fit-trattazzjoni tad-domandi tal-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja), jidhirli li huwa preferibbli li nibda mit-tieni waħda sabiex jiġu ddeterminati liema tipi ta' spejjeż tal-ARN tas-settur postali għandhom jiġu ffinanzjati mill-operaturi ta' dan is-settur [11]. Imbagħad, ser neżamina jekk id-Direttiva 97/67 timponix neċessarjament finanzjament minimu tal-ARN permezz ta' fondi pubbliċi. Finalment, ser nanalizza jekk l-operaturi kollha tas-settur postali għandhomx jagħmlu kontribuzzjonijiet skont id-dħul tagħhom jew jekk għandhiex issir distinzjoni bejn il-forniturи tas-servizz universali u dawk ta' posta espressa.

B. It-tieni domanda preliminari

24. Il-qorti tar-rinviju tistaqsi jekk ir-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2) tad-Direttiva 97/67, moqri flimkien mal-Artikolu 22 tagħha, jinkludix fost l-ispejjeż operattivi tal-ARN li huma ffinanzjati mill-forniturи ta' servizzi postali:

– L-ispejjeż sostnuti għall-attivitajiet ta' regolamentazzjoni relatati mas-servizzi postali li huma eskluži mis-servizz universali.

– L-"ispejjeż tal-istrutturi amministrattivi u ta' natura politika (magħrufa bħala strutturi "trażversali") li l-attivitajiet tagħhom, anki jekk ma tkunx direttament intiża għar-regolamentazzjoni tas-swieq tas-servizzi postali, tirriżulta madankollu funzjonali għat-twettiq tal-kompetenzi istituzzjonali tal-awtorità bil-possibbiltà konsegwenti ta' attribuzzjoni indiretta u parzjali tagħha (*pro quota*) fis-settur tas-servizzi postali."

[9] Ir-raba' inċiż tal-Artikolu 9(2)(2) tad-Direttiva 97/67. Skont l-Artikolu 22(1) ta' din l-istess direttiva, l-Istati Membri huma dawk li jaħtru l-ARN.

[10] Konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Mengozzi tas-16 ta' Marzu 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168), punt 22.

[11] Għandu jiġi ppreċiżat jekk dawn għandhomx ikunu l-ispejjeż kollha, inklużi l-ispejjeż ġenerali (komuni), jew inkella l-ispejjeż marbuta strettament mal-funzjonijiet tal-ARN fis-settur postali biss. Għal dan il-għan, ser ikun kruċjali li tingħata interpretazzjoni tal-kunċett, li ftit huwa ċar, ta' "spejjeż operazzjonali" użat mid-Direttiva 97/67.

1. L-ispejjeż imġarrba għall-attivitajiet ta' regolamentazzjoni tal-ARN relatati mas-servizzi postali u li huma eskluż mis-servizz universali

25. Fir-rigward ta' din il-kategorija, il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, jidhirli li hija konklużiva: "Rigward l-obbligu speċifiku ta' kontribuzzjoni għall-finanzjament tal-awtorità regolatorja responsabbli għas-settur postali, imsemmi fir-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2) tad-Direttiva 97/67 […], għandu jiġi rrilevat li l-attivitajiet li jaqgħu fuq l-awtoritajiet nazzjonali regolatorji jirrigwardaw is-settur postali kollu u mhux biss il-forniturі ta' servizzi li jaqgħu taħt is-servizz universali [12]."

26. L-obbligu kkonfigurat b'dan il-mod huwa koerenti mal-funzjonijiet tal-ARN tas-settur postali, li għandhom il-missjoni li tiżgura l-eżekuzzjoni tal-obbligi li jirriżultaw mid-Direttiva 97/67 u li tiżgura l-osservanza tar-regoli tal-kompetizzjoni f'dan is-settur. B'hekk huma jiffavorixxu lill-operaturi postali kollha, u mhux biss kategorija waħda jew oħra tagħhom.

27. B'hekk, ir-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2) tad-Direttiva 97/67 għandu jiġi interpretat fis-sens li l-forniturі kollha tas-servizzi postali, inkambju għall-vantaġġi li huma jiksbu mill-azzjoni tal-ARN, jistgħu "jkunu suġġetti għall-obbligu li jikkontribwixxu għall-finanzjament tal-attivitajiet ta' dawn l-awtoritajiet [13]."

28. L-obbligu jinkludi, fil-qosor, l-ispejjeż inerenti għall-attivitajiet tal-ARN fir-rigward tas-servizzi postali *kollha*, kemm dawk eskluż kif ukoll dawk inklużi fis-servizz universali.

2. Spejjeż tal-istrutturi amministrattivi u ta' natura politika

29. Jidhirli li r-risposta għad-domanda dwar jekk l-*ispejjeż operazzjonali* msemmija fir-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2) tad-Direttiva 97/67 jinkludux dawk imsejħa "spejjeż tal-istrutturi u servizzi transversali" (iktar 'il quddiem "spejjeż trażversali") [14] tal-ARN, li għalihom tirreferi l-qorti tar-rinviju, hija inqas evidenti.

30. Id-Direttiva 97/67 ma tiddefinixxix il-kunċett ta' "spejjeż operazzjonali", li fir-rigward tal-interpretazzjoni tiegħu ma jaqblux il-partijiet li intervjenew f'din il-proċedura għal deċiżjoni preliminari:

– Għall-Kummissjoni, din il-kategorija tinkludi l-ispejjeż trażversali sostnuti mill-ARN minħabba l-attivitajiet tagħhom ta' natura amministrattiva u istituzzjonali, marbuta mill-qrib u qabel l-attivitajiet regolatorji li għandhom iwettqu.

– Għall-kuntrarju, BRT SpA tqis li, kieku l-leġiżlatur kien qies li l-operaturi postali kellhom isostnu l-ispejjeż trażversali tal-ARN, huwa kien juża kunċett iktar wiesa' minn dak tal-"ispejjeż operattivi". Fl-opinjoni tagħha, it-terminu "operazzjonali" ifisser li dan iservi sabiex jaġixxi b'mod konkret u jikkonċerna l-fażi ta' eżekuzzjoni prattika.

[12] Sentenza tas-16 ta' Novembru 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880), punt 29.

[13] Sentenza tas-16 ta' Novembru 2016, DHL Express (Austria) (C 2/15, EU:C:2016:880), punt 31, kif ukoll il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Mengozzi f'dik il-kawża (EU:C:2016:168), punt 46.

[14] Fis-sens mogħti lil dawn it-termini mill-qorti tar-rinviju.

31. L-użu tal-verżjonijiet lingwistiċi differenti ma jgħinx f'interpretazzjoni letterali li tista' tiċċara d-dispożizzjoni [15]. Għalhekk, skont il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja [16], jeħtieġ li jsir riferiment għall-interpretazzjoni sistematika u finali tagħha.

32. Lanqas id-Direttiva 97/67, bħala tali, ma tipprovdi elementi li jippermettu interpretazzjoni sistematika li tagħti iktar dawl fuq is-sinjifikat tal-"ispejjeż operazzjonali [17]."

33. Madankollu, huwa minnu li regoli oħra tad-dritt tal-Unjoni, relatati mal-komunikazzjonijiet elettroniċi (b'mod partikolari d-Direttiva 2002/21/KE [18] u d-Direttiva 2002/20/KE [19], jew il-predeċessuri tagħhom), jistgħu jipprovdu, mill-perspettiva sistematika, indikazzjonijiet utli għal dan ir-rinviju.

34. Dan ikun il-każ li kieku dawn ir-regoli l-oħra [20], li diġà ġew interpretati mill-Qorti tal-Ġustizzja, kienu introduċew kunċetti analogi li setgħu jiġu trasposti għas-settur postali [21].

35. Fil-qasam tal-komunikazzjonijiet elettroniċi, huwa previst, bħal fis-settur postali, li l-operaturi privati jiffinanzjaw l-ARN rispettivi. Id-Direttiva 2002/20 tuża, għal dan il-għan, il-kunċett ta' "spejjeż amministrattivi" tal-ARN. Dawn l-awtoritajiet għandhom ikunu, bħal dik tas-settur postali, imparzjali u indipendenti u għandhom jibbenefikaw minn finanzjament xieraq [22].

36. Ir-regoli li jirregolaw il-finanzjament tal-ARN fis-settur tal-komunikazzjonijiet elettroniċi jipprevedu, speċifikament, li l-kontribuzzjonijiet tal-operaturi (il-ħlasijiet li għandhom jitħallsu għas-sostenn tal-ARN) huma limitati għall-kopertura ta' ċerti *spejjeż amministrattivi reali* marbuta, b'mod partikolari, mal-ġestjoni tal-awtorizzazzjonijiet jew tad-drittijiet ta' użu [23].

[15] L-"ispejjeż operazzjonali" huma tradotti, fil-verżjoni Franċiża tad-Direttiva 97/67, għal "coûts de fonctionnement"; fil-verżjoni Taljana għal "costi operativi"; fil-verżjoni Ġermaniża għal "betrieblichen Aufwendungen"; fil-verżjoni Ingliża għal "operational costs"; fil-verżjoni Portugiża għal "custos de funcionamento", u fil-verżjoni Rumena għal "costurile operaționale."

[16] Sentenza tat-12 ta' Novembru 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), punt 42.

[17] In-nuqqas ta' preċiżjoni tal-Artikolu 9 tad-Direttiva 97/67 fuq dan il-punt jikkuntrasta mar-regolamentazzjoni ddettaljata tal-ispejjeż (diretti jew komuni) li l-forniturі tas-servizz universali għandhom jirriflettu fis-sistema ta' kontabbiltà tagħhom (l-Artikolu 14).

[18] Id-Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-7 ta' Marzu 2002 dwar kwadru regolatorju komuni għan-networks ta' komunikazzjonijiet u servizzi elettroniċi (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 13, Vol. 29, p. 349), kif emendata bid-Direttiva 2009/140/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-25 ta' Novembru 2009 li temenda d-Direttivi 2002/21/KE dwar qafas regolatorju komuni għan-networks ta' komunikazzjonijiet u servizzi elettroniċi, 2002/19/KE dwar l-aċċess għal, u l-interkonnessjoni ta', networks ta' komunikazzjonijiet elettroniċi u faċilitajiet assoċjati, u 2002/20/KE dwar l-awtorizzazzjoni ta' networks u servizzi ta' komunikazzjonijiet elettroniċi (ĠU 2009, L 337, p. 37, rettifika fil-ĠU 2013, L 241, p. 8).

[19] Id-Direttiva 2002/20/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-7 ta' Marzu 2002 dwar l-awtorizzazzjoni ta' networks u servizzi ta' komunikazzjonijiet elettroniċi (Direttiva ta' Awtorizzazzjoni) (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 13, Vol. 29, p. 337), kif emendata bid-Direttiva 2009/140.

[20] Id-Direttivi 2002/20 u 2002/21 kienu fis-seħħ fiż-żmien meta seħħew il-fatti fil-kawża prinċipali, iżda, mill-20 ta' Diċembru 2020, dawn tħassru bid-Direttiva (UE) 2018/1972 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-11 ta' Diċembru 2018 li tistabbilixxi l-Kodiċi Ewropew għall-Komunikazzjonijiet Elettroniċi (ĠU 2018, L 321, p. 36).

[21] Hemm ċerta konkomitanza bejn is-settur postali u s-settur tal-komunikazzjonijiet elettroniċi (f'ċerti Stati Membri, bħall-Italja, fejn l-ARN stess tissorvelja ż-żewġ setturi), iżda hemm ukoll ċerti differenzi sinjifikattivi bejniethom. Għalhekk, huwa meħtieġ li wieħed jipproċedi b'kawtela meta soluzzjonijiet derivati mid-Direttivi jiġu trasferiti minn settur għal ieħor.

[22] Mill-Artikolu 3(3) u (3a) tad-Direttiva 2002/21, kif jirriżulta mis-sentenza tat-28 ta' Lulju 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), punt 36, jirriżulta li "[i]d-Direttiva [2002/21] issa teżiġi li, sabiex l-indipendenza u l-imparzjalità tal-ARN tiġi żgurata, l-Istati membri għandhom jiżguraw, essenzjalment, li kollha jkollhom *ir-riżorsi finanzjarji u umani meħtieġa sabiex iwettqu l-kompiti assenjati lilhom* […]." Korsiv miżjud.

[23] Skont il-premessa 30 tad-Direttiva 2002/20, "[ħ]lasijiet amministrattivi jistgħu jiġu imposti fuq il-forniturі ta' servizzi ta' komunikazzjonijiet elettroniċi sabiex jiffinanzjaw l-attivitajiet ta' l-awtorità regolatorja nazzjonali fl-amministrazzjoni tas-sistema ta' awtorizzazzjoni u fl-għoti ta' drittijiet ta' użu. Dawk il-ħlasijiet għandhom ikunu limitati li jkopru in-nefqa amministrattiva attwali għal dawk l-attivitajiet. […]." Il-wieħed u tletin premessa żżid li "[i]s-sistemi għall-ħlasijiet amministrattivi m'għandhomx joħolqu tgħawwiġ tal-kompetizzjoni jew joħolqu xkiel għad-dħul fis-suq."

37. Fil-fatt, skont l-Artikolu 12(1) tad-Direttiva 2002/20, kull ħlas amministrattiv impost fuq impriżi li jfornu servizz sabiex jiffinanzjaw l-attivitajiet tal-ARN, għandu "fit-total, ikopri biss l-ispejjeż amministrattivi magħmula fl-amministrazzjoni, kontroll u infurzar ta' l-iskema ta' l-awtorizzazzjoni ġenerali u tad-drittijiet ta' użu u l-obbligi speċifiċi kif imsemmija f'Artikolu 6(2)[24]."

38. Għaldaqstant, il-ħlasijiet tas-settur tal-komunikazzjonijiet elettroniċi ma jistgħux ikunu intiżi sabiex ikopru anki l-ispejjeż relatati ma' funzjonijiet oħra minbarra dawk elenkati f'din id-dispożizzjoni, u b'mod partikolari, l-ebda tipi oħra ta' spejjeż amministrattivi sostnuti mill-ARN[25].

39. Skont il-Qorti tal-Ġustizzja, mill-Artikolu 12(2) tad-Direttiva 2002/20, moqri flimkien mal-premessa 30 tagħha, jirriżulta li l-ħlasijiet sostnuti mill-operaturi ta' komunikazzjonijiet elettroniċi:

– Għandhom ikopru l-ispejjeż amministrattivi reali tal-attivitajiet imsemmija fil-paragrafu 1(a) ta' dan l-artikolu u jibbilanċjaw dawn l-ispejjeż. Għalhekk, id-dħul kollu miksub minn dan il-ħlas ma jistax jaqbeż it-total tal-ispejjeż kollha relatati ma' dawn l-attivitajiet[26].

– Huma jistgħu jkopru l-ispejjeż inerenti għall-attivitajiet kollha tal-ARN imsemmija fl-imsemmi artikolu, u mhux biss dawk relatati mal-attività ta' regolamentazzjoni *ex ante* tas-suq[27].

40. Ir-rikorrenti quddiem il-qorti tar-rinviju li ppreżentaw osservazzjonijiet jiddefendu l-estrapolazzjoni għas-settur postali tas-soluzzjoni adottata għas-suq tal-komunikazzjonijiet elettroniċi mill-Artikolu 12 tad-Direttiva 2002/20 u mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja li tinterpretah.

41. Il-proposta interpretattiva tista' tiġi kklassifikata bħala waħda suġġestiva, mal-ewwel daqqa t'għajn[28], iżda mhux bħala waħda adegwata: minkejja x-xebh fir-rekwiżiti tal-indipendenza tal-ARN tas-settur tal-komunikazzjonijiet elettroniċi u tas-settur postali, ir-regoli speċifiċi dwar il-finanzjament tagħhom huma differenti:

– Il-ħlasijiet imposti fuq l-operaturi tas-settur tal-komunikazzjonijiet elettroniċi jiffinanzjaw, kif għadni kif indikajt, ċerti *spejjeż amministrattivi*, li huma speċifikati fl-Artikolu 12 tad-Direttiva 2002/20, li huma marbuta mal-ġestjoni tal-awtorizzazzjonijiet jew tad-drittijiet ta' użu, iżda mhux tipi oħra ta' spejjeż tal-ARN, lil hinn minn dawk imsemmija f'dan l-artikolu.

[24] Dawn l-ispejjeż "jistgħu jinkludu spejjeż għall-kooperazzjoni internazzjonali, armonizzazzjoni u standardizzazzjoni, analiżi tas-suq, sorveljanza tal-konformità u kontrolli oħra tas-suq, kif ukoll ħidma regolatorja li tinvolvi l-preparazzjoni u l-infurzar ta' leġislazzjoni sekondarja u deċiżjonijiet amministrattivi, bħal deċiżjonijiet dwar l-aċċess u l-interkonnessjoni."

[25] Is-Sentenzi tat-18 ta' Lulju 2013, Vodafone Omnitel *et*, C-228/12 sa C-232/12 u C-254/12 sa C-258/12, EU:C:2013:495, punti 38 sa 40 u 42; u tat-28 ta' Lulju 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), punt 45.

[26] Sentenzi tat-18 ta' Lulju 2013, Vodafone Omnitel *et*, C-228/12 sa C-232/12 u C-254/12 sa C-258/12, EU:C:2013:495, punti 41 u 42; u tat-28 ta' Lulju 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), punt 46.

[27] Sentenza tad-29 ta' April 2020, BT Italia SpA *et* (C-399/19, EU:C:2020:346), punt 43: "l-Artikolu 12(1)(a) tad-Direttiva [2002/20] għandu jiġi interpretat fis-sens li l-ispejjeż li jistgħu jiġu koperti minn ħlas impost skont din id-dispożizzjoni fuq l-impriżi li jipprovdu servizz jew netwerk ta' komunikazzjonijiet elettroniċi huma biss dawk relatati mat-tliet kategoriji ta' attivitajiet tal-ARN imsemmija f'din id-dispożizzjoni, inklużi l-funzjonijiet relatati mar-regolamentazzjoni, mas-sorveljanza, mar-riżoluzzjoni tat-tilwim u mal-impożizzjoni ta' sanzjonijiet, mingħajr ma huma limitati għall-ispejjeż li jirriżultaw mill-attività ta' regolamentazzjoni tas-suq *ex ante*."

[28] Fil-fatt, aspetti oħra tal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar l-ARN tal-komunikazzjonijiet elettroniċi jistgħu, mingħajr diffikultà, jintużaw fis-settur postali. Ara l-punti 72 u 79 ta' dawn il-konklużjonijiet.

– Għall-kuntrarju, fir-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2) u fl-Artikolu 22 tad-Direttiva 97/67, il-leġiżlatur tal-Unjoni ma llimitax l-ispejjeż li għandhom jiġu ffinanzjati mill-operaturi privati għal dawk ta' natura purament amministrattiva, u wisq inqas għal dawk marbuta mal-awtorizzazzjonijiet jew mad-drittijiet tal-użu.

42. L-interpretazzjoni teleoloġika tar-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2) u tal-Artikolu 22 tad-Direttiva 97/67 twassal sabiex jiġi argumentat li dawn id-dispożizzjonijiet jippermettu li l-ARN tas-settur postali jwettqu l-kompiti ġenerali tagħhom, jiġifieri li jiggarantixxu t-twettiq tal-obbligi li jirriżultaw mid-Direttiva 97/67 [29]. Għal dan il-għan, irid ikollhom finanzjament adegwat li jkopri l-ispejjeż trażversali ġġenerati mill-funzjonament tagħhom, li mingħajrhom l-imsemmija entitajiet sempliċement ma jkunux jistgħu jaġixxu.

43. Għalhekk ma hemm l-ebda raġuni li tipprekludi li l-ispejjeż trażversali tal-ARN tas-settur postali (jiġifieri l-ispejjeż komuni, mhux speċifikament intiżi għal attività ta' regolamentazzjoni jew ta' superviżjoni) jiġu kklassifikati bħala spejjeż operattivi li hija ġġarrab minħabba l-eżerċizzju tal-kompetenzi istituzzjonali tagħha. Naqbel mal-Kummissjoni meta tenfasizza r-rabta mill-qrib ta' din il-kategorija ta' spejjeż, qabel kull attività oħra, mal-funzjonijiet rispettivi tal-ARN.

44. Finalment, kif tenfasizza ġustament il-qorti tar-rinviju, jekk ARN teżerċita (bħall-AGCOM) kompiti f'oqsma oħra minbarra s-settur postali, l-ispejjeż indiretti jitqassmu *pro rata* bejn is-setturi kollha involuti.

C. L-ewwel domanda preliminari

45. Il-qorti tar-rinviju tistaqsi jekk id-Direttiva 97/67 tipprekludix leġiżlazzjoni nazzjonali li permezz tagħha l-finanzjament tal-ARN tas-settur postali jiġi sostnut biss mill-fornituri privati ta' servizzi, bl-esklużjoni ta' kull forma ta' finanzjament pubbliku mill-baġit tal-Istat.

46. Ir-risposta għal din l-ewwel domanda hija impliċita fir-risposta li pproponejt għat-tieni domanda, abbażi tar-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2) u tal-Artikolu 22 tad-Direttiva 97/67.

47. Jekk l-ispejjeż operattivi tal-ARN tas-settur postali jinkludu kemm dawk li jirriżultaw direttament mill-attivitajiet regolatorji u ta' sorveljanza tagħhom, kif ukoll dawk li jirriżultaw mill-istruttura amministrattiva u deċiżjonali tagħhom, l-operaturi privati għandhom, bħala prinċipju, isostnu l-finanzjament sħiħ tal-ARN innifisha.

48. Id-dubju tal-qorti tar-rinviju (l-ispejjeż kollha tal-ARN jistgħu jiġu sostnuti mill-operaturi privati, bl-esklużjoni tal-finanzjament pubbliku?), jista' għalhekk jiġi mwieġeb fl-affermattiv.

49. Din ir-risposta ma hijiex affettwata mill-fatt li r-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2) tad-Direttiva 97/67 juża l-kliem "fejn xieraq", sabiex jindika l-mekkaniżmu ta' finanzjament tal-ARN. Permezz ta' tali termini tiġi osservata l-għażla ta' formuli differenti, li d-Direttiva 97/67 tħalli f'idejn l-Istati Membri [30].

[29] B'mod partikolari, l-istabbiliment ta' proċeduri ta' sorveljanza u ta' regolazzjoni intiżi sabiex jiżguraw il-provvista tas-servizz universali kif ukoll l-osservanza tar-regoli tal-kompetizzjoni fis-settur postali (l-Artikolu 22(2) tad-Direttiva 97/67).

[30] Bħal kull impożizzjoni oħra, il-ħlasijiet stabbiliti sabiex jiġu koperti l-ispejjeż tal-eżerċizzju tal-funzjonijiet pubbliċi għandhom element ta' evalwazzjoni politika inkontestabbli. Ma jidhirx li ħlas stabbilit skont id-dħul tal-operaturi postali, bħal dak approvata mill-Italja, bi proporzjon ta' ċertu ammont minn kull elf tad-dħul tagħhom, jaffettwa l-kompetittività tal-operaturi tas-settur u lanqas ma tista' thedded l-għajxien tagħhom.

50. Għaldaqstant, għandha tiġi ppreċiżata l-portata tal-obbligu li "jingħata kontribut finanzjarju", previst fir-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9 tad-Direttiva 97/67.

51. Il-letteralità ta' din l-espressjoni tista' tinkoraġġixxi interpretazzjoni restrittiva: l-operaturi għandhom biss l-obbligu li jikkontribwixxu b'mod finanzjarju sabiex jassumu *parti* mill-ispejjeż operattivi tal-ARN, iżda *mhux* dawn l-ispejjeż *kollha*.

52. Peress li l-interpretazzjoni letterali ma hijiex determinanti, għandha tintuża mill-ġdid l-interpretazzjoni sistematika u finali tar-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2) tad-Direttiva 97/67.

53. Jekk wieħed jieħu bħala premessa li l-kunċett ta' spejjeż operattivi jinkludi l-ispejjeż kollha ġġenerati mill-ARN tas-settur postali fl-eżerċizzju tal-funzjonijiet tagħhom, jista' jiġi sostnut il-fatt li l-Istati Membri għandhom il-possibbiltà li jagħżlu bejn:

– Sistema ta' finanzjament strettament privata, permezz ta' ħlasijiet imposti fuq l-operaturi postali.

– Sistema ta' finanzjament pubbliku, iffinanzjata mill-baġits nazzjonali.

– Sistema mħallta ta' kofinanzjament pubbliku (iffinanzjata mill-baġit nazzjonali) u privat (kontribuzzjonijiet tal-operaturi tas-settur postali). Xejn ma jipprekludi li, f'dan il-mudell, l-ispejjeż trażversali jiġu mħallsa mill-finanzjament pubbliku u l-ispejjeż regolatorji u ta' superviżjoni, mill-operaturi privati.

54. Skont id-data pprovduta mill-Kummissjoni, abbażi ta' studju reċenti[31], ħmistax-il Stat Membru għażlu sistema ta' finanzjament kompletament privata, sitta ppreferew sistema pubblika, u ħamsa għażlu sistema mħallta (erbgħa minn dawn għandhom parti kbira mill-finanzjament ipprovdut minn operaturi postali).

55. Fl-opinjoni tiegħi, l-Artikolu 9 tad-Direttiva 97/67 la jimponi u lanqas ma jipprekludi li jintgħażel mudell jew ieħor ta' finanzjament tal-ARN. Il-paragrafu 3 tiegħu sempliċement jeżiġi li, ladarba jiġu mħarsa l-indipendenza u l-funzjonament ta' dawn l-awtoritajiet, l-elementi tas-sistema adottata għandhom ikunu "trasparenti, aċċessibbli, non-diskriminatorji, proporzjonati, preċiżi u mhux ambigwi, jkunu pubbliċi minn qabel u bbażati fuq kriterji oġġettivi."

56. Nirrepeti, xejn ma jipprekludi lil Stat Membru milli jimplimenta sistema pubblika jew sistema mħallta: it-tnejn huma adattati għall-għan tad-Direttiva 97/67, li tipprevedi l-eżistenza tal-ARN indipendenti mill-operaturi tas-settur postali[32], sabiex jiġi żgurat li jissodisfaw b'mod adegwat il-funzjonijiet regolatorji u ta' superviżjoni tagħhom. Jidhirli li ż-żewġ sistemi huma kompatibbli mar-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2) tad-Direttiva 97/67, peress li dawn jippreżervaw l-indipendenza tal-ARN fir-rigward tal-operaturi tas-settur postali kif ukoll il-funzjonament xieraq tagħhom.

[31] Peter Dunn, *Postal operators contribute to NRAs' costs but at very different levels* (2021), disponibbli fuq https://www.cullen-international.com/news/2021/04/Postal-operators-contribute-to-NRAs–costs-but-at-very-different-levels.html.

[32] Il-premessa 47 tad-Direttiva 2008/6 tenfasizza l-indipendenza u l-awtonomija tal-ARN: "[…] Skond il-prinċipju ta' separazzjoni tal-funzjonijiet regolatorji u operattivi, l-Istati Membri għandhom jiggarantixxu l-indipendenza ta' l-awtoritajiet nazzjonali regolatorji b'hekk jiżguraw l-imparzjalità tad-deċiżjonijiet tagħhom […]."

57. L-istess japplika għall-kompatibbiltà tas-sistemi ta' finanzjament strettament privati (bħal dak Taljan), dejjem sakemm dawn jiżguraw, minn naħa, l-indipendenza tal-ARN u, min-naħa l-oħra, li din l-ARN għandha, fil-prattika, il-mezzi neċessarji għat-twettiq tal-kompiti tagħha [33].

58. Fir-realtà, is-sors tal-finanzjament tal-ARN ma jiddeterminax neċessarjament l-indipendenza tagħha [34]. L-għan huwa li jkollha l-mezzi finanzjarji neċessarji, b'tali mod li l-ARN stess tkun tista' tevita l-influwenza indebita tal-operaturi prinċipali tas-suq u ta' awtoritajiet pubbliċi oħra [35].

59. Ċertament, il-possibbiltà li attività tal-ARN tiġi "imblukkata" tkun ikbar meta l-finanzjament tagħha jiddependi esklużivament mill-kontribuzzjonijiet tal-operaturi tas-settur postali. Il-każ Taljan, kif tfakkar il-qorti tar-rinviju [36], huwa paradigmatiku: skont l-AGCOM innifisha, minn meta, fl-2012, hija saret l-ARN Taljana fis-settur postali, ma rnexxielha tiġbor l-ebda kontribuzzjoni mingħand l-operaturi postali privati u kellha teżerċita l-funzjonijiet tagħha ta' regolamentazzjoni u ta' sorveljanza permezz ta' mezzi finanzjarji meħuda minn setturi oħra jew mir-riżervi rispettivi tagħha. L-AGCOM tindika li l-impossibbiltà li tiġbor l-kontribuzzjonijiet tal-operaturi twassalha sabiex ma tkunx tista' teżerċita l-funzjonijiet tagħha fis-settur postali Taljan [37].

60. Issa, dan il-fatt jidher li jirrispondi għal patoloġija konkreta (u li seħħet) tas-sistema ta' finanzjament Taljan iktar milli għal nuqqas strutturali tal-mudell adottat. Ir-rimedji tiegħu jistgħu jkunu fit-tisħiħ tal-kompetenzi ta' ġbir tal-ARN innifisha.

61. Fl-aħħar mill-aħħar, inqis li r-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2), moqri flimkien mal-Artikolu 22 tad-Direttiva 97/67, iħalli lill-Istati Membri l-libertà li jagħżlu s-sistema ta' finanzjament tal-ARN tagħhom tas-settur postali. Meta Stat Membru jagħżel il-finanzjament strettament privat, permezz ta' ħlasijiet imposti fuq l-operaturi postali, huwa għandu jieħu l-miżuri neċessarji sabiex jiżgura, fi kwalunkwe każ, l-indipendenza u l-operazzjoni tal-ARN. Dawn il-miżuri għandhom ikunu effettivi biżżejjed sabiex jevitaw prattiki ta' mblukkar tal-attività tagħhom.

62. Jekk il-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi, kuntrarjament għall-interpretazzjoni li nipproponi, li l-kunċett ta' spejjeż operattivi jinkludi biss dawk li jirriżultaw mill-attivitajiet regolatorji u superviżorji tal-ARN, l-ispejjeż trażversali tagħhom għandhom jitħallsu mill-Istat permezz ta' finanzjament pubbliku, b'tali mod li l-funzjonament tal-ARN jibqa' salvagwardat.

[33] Il-premessa 47 tad-Direttiva 2008/6 tipprovdi li "[l]-awtoritajiet regolatorji nazzjonali għandhom jingħataw ir-riżorsi kollha meħtieġa, fir-rigward tal-persunal, il-kompetenza, u l-mezzi finanzjarji, għall-prestazzjoni tal-kompiti tagħhom."

[34] OECD, *The Governance of Regulators — Being an independent Regulator*, OECD Publishing, Pariġi, 2016, disponibbli fuq https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4, p. 79 u 80; u OECD, *Il-ħolqien ta' kultura ta' indipendenza: Gwida prattika kontra l-influwenzi indebiti*, [traduzzjoni libera] Éditions OECD, Pariġi, 2017, disponibbli fuq https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es, p. 27 u 28.

[35] OECD, *The Governance of Regulators — Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, Pariġi, 2022, disponibbli fuq https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52, p. 50: "Appropriate funding mechanisms should ensure that regulators receive sufficient funds for an effective and efficient execution of their activities, and should contain adequate safeguards that prevent undue influence in the work of regulators through the appropriation or restriction of funds."

[36] Paragrafu 78 tad-digriet tar-rinviju.

[37] L-imblukkar ekonomiku ta' ARN iffinanzjata minn kontribuzzjonijiet privati jista' jseħħ, minkejja li din tiġbor il-ħlasijiet permezz tal-eżekuzzjoni, jekk l-irkupru jkun sospiż permezz ta' azzjonijiet ġudizzjarji li jieħdu fit-tul. F'dan il-kuntest, fin-nuqqas ta' miżuri oħra, l-attitudni ta' xkiel tal-operaturi tas-settur postali, li esklussivament jiffinanzjaw l-ARN, tista' trendi iktar diffiċli, jew saħansitra xxekkel, li l-ARN teżerċita l-funzjonijiet regolatorji u ta' sorveljanza tagħha (ara l-punt 78 tad-digriet tar-rinviju).

D. It-tielet domanda preliminari

63. Il-qorti tar-rinviju tixtieq tkun taf jekk il-prinċipji ta' proporzjonalità u ta' nondiskriminazzjoni kif ukoll ir-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu, u t-tielet subparagrafu tal-Artikolu 9(2), u l-Artikolu 22 tad-Direttiva 97/67 jippermettux sistema ta' finanzjament tal-ARN ibbażata fuq ħlasijiet imposti fuq l-operaturi postali:

– mingħajr ma titqies l-intensità tal-kompiti regolatorji u superviżorji mwettqa fir-rigward tat-tipi differenti ta' servizzi postali; u

– mingħajr ma ssir distinzjoni, għal dan il-għan, bejn il-forniturі tas-servizz universali u l-operaturi ta' posta espressa.

64. Id-Direttiva 97/67 ma tipprovdix mod speċifiku ta' kalkolu tal-ħlasijiet applikabbli għall-operaturi postali għall-finanzjament tal-ARN. L-Artikolu 9(3) tagħha jeżiġi biss, kif diġà enfasizzajt, li dawn jiġu stabbiliti fuq il-bażi ta' elementi ta' kalkolu "trasparenti, aċċessibbli, non-diskriminatorji, proporzjonati, preċiżi u mhux ambigwi, jkunu pubbliċi minn qabel u bbażati fuq kriterji oġġettivi."

1. Il-prinċipju ta' ugwaljanza

65. L-ugwaljanza teżiġi li sitwazzjonijiet paragunabbli ma jiġux ittrattati b'mod differenti u li sitwazzjonijiet differenti ma jiġux ittrattati bl-istess mod, sakemm tali trattament ma jkunx iġġustifikat b'mod oġġettiv [38].

66. L-operaturi ta' posta espressa Taljana jikkunsidraw li ma għandhomx ikunu suġġetti għal kontribuzzjonijiet favur l-ARN bl-istess mod bħall-operaturi tas-servizz universali, peress li jinsabu f'sitwazzjonijiet differenti. Fl-opinjoni tagħhom, l-ARN teżerċita attivitajiet ta' regolamentazzjoni u ta' superviżjoni ħafna ikbar fuq l-operaturi tas-servizz universali.

67. Infakkar li l-Artikolu 9(1) ta' din id-Direttiva 97/67 jippermetti li l-Istati Membri jissuġġettaw lill-impriżi tas-settur postali għal awtorizzazzjonijiet ġenerali, sabiex jipprovdu s-servizzi mhux inklużi fis-servizz universali. L-ewwel subparagrafu tal-paragrafu 2 tiegħu jawtorizza lill-Istati Membri jużaw proċeduri ta' awtorizzazzjoni għas-servizzi inklużi fis-servizz universali [39].

68. Skont il-premessa 18 tad-Direttiva 97/67, id-differenza essenzjali bejn is-servizzi ta' posta espressa u s-servizzi postali universali tinsab fil-valur miżjud (tkun xi tkun il-forma tiegħu) mogħtija minn dawn tal-ewwel u li jifhmu l-konsumaturi. Tali servizzi jikkorrispondu għal servizzi speċifiċi, li jistgħu jiġu sseparati mis-servizz ta' interess ġenerali, li jissodisfaw il-bżonnijiet partikolari ta' ċerti operaturi ekonomiċi u li jeżiġu ċerti servizzi supplimentari li s-servizz postali tradizzjonali ma joffrix [40].

[38] Sentenzi tat-12 ta' Novembru 2014, Guardian Industries u Guardian Europe vs Il-Kummissjoni (C-580/12 P, EU:C:2014:2363), punt 51; tal-4 ta' Mejju 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), punt 35; u tas-7 ta' Marzu 2017 RPO (C-390/15, EU:C:2017:174), punt 41.

[39] Sentenza tas-16 ta' Novembru 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880), punt 20.

[40] Sentenzi tat-31 ta' Mejju 2018, Confetra *et* (C-259/16 u C-260/16, EU:C:2018:370), punt 38; u tal-21 ta' Novembru 2019, Deutsche Post *et* (C-203/18 u C-374/18, EU:C:2019:999), punt 65.

69. Madankollu, id-differenza bejn is-servizzi ta' posta espressa u s-servizzi postali universali [41] ma tpoġġix lill-operaturi ta' kategorija waħda jew oħra f'sitwazzjonijiet differenti f'dak li jirrigwarda l-obbligu tagħhom li jsostnu l-ispejjeż tal-ARN. Fi kliem ieħor, din id-differenza ma għandhiex neċessarjament tirriżulta f'kontribuzzjoni iktar jew inqas intensa fil-finanzjament tal-ARN.

70. L-attività regolatorja u ta' superviżjoni ta' ARN hija eżerċitata għas-settur postali kollu, kemm fir-rigward tas-servizz universali, kif ukoll f'dak tal-posta espressa [42].

71. Il-metodu ta' kalkolu tal-ħlasijiet għall-finanzjament tal-ARN ma jinkludix elementi diskriminatorji, peress li huwa bbażat fuq fattur ta' perċentwali, identiku għall-operaturi postali kollha u applikat fuq id-dħul magħmul minn kull wieħed minnhom. Il-Qorti tal-Ġustizzja diġà kkonfermat in-natura nondiskriminatorja, oġġettiva u trasparenti ta' dan il-metodu ta' kalkolu fir-rigward ta' ħlasijiet analogi, imposti fuq l-operaturi kkonċernati sabiex jiffinanzjaw l-ARN ta' setturi ekonomiċi oħra [43].

2. Il-prinċipju tal-proporzjonalità

72. Skont il-Qorti tal-Ġustizzja, sabiex tiġi evalwata l-proporzjonalità ta' leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik li ttrasponiet fl-Italja d-Direttiva 97/67 fir-rigward tal-awtorizzazzjonijiet għall-provvista ta' servizzi postali, "hija l-qorti tar-rinviju li għandha tivverifika, waqt evalwazzjoni globali taċ-ċirkustanzi kollha ta' dritt u ta' fatt rilevanti, jekk tali leġiżlazzjoni hijiex adatta sabiex tiggarantixxi t-twettiq tal-għanijiet imfittxija u ma tmurx lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex dawn jintlaħqu [44]."

73. Fir-rigward tal-kapaċità tagħha li "tiggarantixxi t-twettiq tal-għan li hija tipprova tilħaq, […] leġiżlazzjoni nazzjonali tkun adegwata sabiex tiggarantixxi li jintlaħaq l-għan invokat biss jekk verament tirrifletti l-intenzjoni li dan jintlaħaq b'mod koerenti u sistematiku [45]."

74. L-għan tal-mudell postali Taljan (finanzjament privat) huwa li jiġu koperti l-ispejjeż operattivi tal-ARN tagħha, fis-sens espost iktar 'il fuq. L-obbligu li jitħallsu l-ħlasijiet, impost fuq l-operaturi kollha tas-settur, huwa xieraq sabiex jiġi ggarantit, bħala prinċipju [46], l-eżerċizzju tal-funzjonijiet rispettivi tal-ARN.

41 L-evoluzzjoni tas-settur postali kienet waħda rapida u l-attivitajiet tal-fornituri tas-servizz universali u tal-operaturi ta' posta espressa għandhom it-tendenza li jikkonverġu.

42 Permezz tal-emenda tad-Direttiva 97/67 magħmula bid-Direttiva 2008/6, il-leġiżlatur tal-Unjoni kellu l-intenzjoni, skont il-premessi 13 u 16 ta' din l-aħħar direttiva, li jikkompleta l-proċess ta' liberalizzazzjoni tas-suq tas-servizzi postali u jikkonferma d-data definittiva tat-tlestija tas-suq intern ta' dawn is-servizzi, billi jneħħi mhux biss l-aħħar ostakoli għall-ftuħ totali tas-suq għal ċerti fornituri tas-servizz universali, iżda wkoll l-ostakoli l-oħra kollha għall-provvista ta' servizzi postali. Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tas-27 ta' Marzu 2019, Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260), punt 31.

43 Sentenza tal-21 ta' Lulju 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:C:2011:513) punti 31 u 32: "Fir-rigward tal-kwistjoni jekk l-Istati Membri għandhomx id-dritt jiddeterminaw, kif tagħmel il-leġiżlazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali, l-ammont ta' din it-taxxa abbażi tad-dħul gross mill-operat tal-persuni taxxabbli, għandu jiġi kkunsidrat […] kriterju oġġettiv, trasparenti u mhux diskriminatorju. Min-naħa l-oħra, dan il-kriterju ta' determinazzjoni ma huwiex, hekk kif enfasizzat il-Kummissjoni waqt is-seduta, għalkollox indipendenti mill-ispejjeż sostnuti mill-awtorità nazzjonali kompetenti […] F'dawn iċ-ċirkustanzi, id-Direttiva 97/13 ma tistax tipprekludi lill-Istati Membri milli jiddeterminaw l-ammont ta' taxxa skont l-Artikolu 6 ta' din l-istess direttiva abbażi tad-dħul gross mill-operat tal-persuni taxxabbli."

44 Sentenza tal-31 ta' Mejju 2018, Confetra *et* (C-259/16 u C-260/16, EU:C:2018:370), punt 49.

45 Sentenza tal-31 ta' Mejju 2018, Confetra *et* (C-259/16 u C-260/16, EU:C:2018:370), punt 50.

46 Bl-isfumaturi esposti fil-punti 60 sa 62 ta' dawn il-konklużjonijiet.

75. Għandu jitfakkar li, skont l-informazzjoni li tinsab fil-fajl, il-ħlas impost mil-leġiżlazzjoni Taljana ma huwiex ogħla minn dak applikat minn Stati Membri oħra għall-operaturi privati sabiex jiffinanzjaw l-ARN tagħhom tas-settur postali.

76. Il-kwistjoni hija jekk l-obbligu li l-operaturi postali kollha li jikkontribwixxu skont id-dħul tagħhom, mingħajr distinzjoni bejn dawk tas-servizz universali u dawk ta' posta espressa, jeċċedix dak li huwa neċessarju sabiex jiġi żgurat finanzjament xieraq tal-ARN.

77. Fil-fehma tiegħi, is-sistema inkwistjoni ma tiksirx il-prinċipju ta' proporzjonalità, sa fejn l-azzjoni tal-ARN hija intiża sabiex tiżgura l-liberalizzazzjoni tas-settur postali kollu kemm huwa u tapplika fir-rigward tal-operaturi postali kollha.

78. Dawn iż-żewġ argumenti jsaħħu l-konvinzjoni tiegħi:

– Minn naħa, għalkemm huwa minnu li l-attività tal-forniturі tas-servizz postali universali hija iktar irregolata, xorta jibqa' l-fatt li l-liberalizzazzjoni tas-settur postali ffavorixxiet iktar il-forniturі ta' posta espressa.

– Min-naħa l-oħra, kif fakkret il-Qorti tal-Ġustizzja fir-rigward tal-finanzjament tal-ARN tas-settur tal-komunikazzjonijiet elettroniċi, ma huwiex indispensabbli li jkun hemm korrelazzjoni kompleta bejn l-ammont tal-ħlas impost fuq l-operatur u l-ħlasijiet effettivament sostnuti mill-ARN fir-rigward ta' dan l-operatur[47]. Dan ir-raġunament jista' jiġi traspost, mingħajr diffikultà, għad-Direttiva 97/67.

V. Konklużjoni

79. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nipproponi li l-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi kif ġej lill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja):

"Ir-raba' inċiż tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 9(2), moqri flimkien mal-Artikolu 22 tad-Direttiva 97/67/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-15 ta' Diċembru 1997 dwar regoli komuni għall-iżvilupp tas-suq intern tas-servizzi postali tal-Komunità u t-titjib fil-kwalità tas-servizz, kif emendata bid-Direttiva 2008/6/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-20 ta' Frar 2008, li temenda d-Direttiva 97/67/KE dwar it-tlestija kompleta tas-suq intern tas-servizzi postali Komunitarji,

għandu jiġi interpretat fis-sens li:

– il-kunċett ta' spejjeż operattivi tal-awtoritajiet regolatorji nazzjonali tas-settur postali, li jistgħu jiġu ffinanzjati mill-forniturі ta' servizzi postali, jinkludi kemm l-ispejjeż sostnuti għal attivitajiet ta' regolamentazzjoni relatati mas-servizzi postali inklużi u esklużi mis-servizz universali, bħalma huma l-ispejjeż trażversali li jirriżultaw mill-istrutturi amministrattivi u ta' natura politika ta' dawn l-awtoritajiet;

[47] Sentenza tal-21 ta' Lulju 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:C:2011:513), punt 28. "id-Direttiva 97/13 ma tistax tiġi interpretata fis-sens li għandu jkun hemm korrelazzjoni preċiża bejn l-ammont tat-taxxa imposta fuq operatur taxxabbli u l-ispejjeż effettivament sostnuti mill-imsemmija awtorità nazzjonali kompetenti u relattivi għal dan l-operatur għal perijodu determinat, peress li ebda dispożizzjoni tad-Direttiva 97/13 ma timponi tali korrelazzjoni." L-istess japplika għad-Direttiva 97/67.

– leġiżlazzjoni nazzjonali li tippermetti l-impożizzjoni, fuq il-fornituri ta' servizzi postali, tal-obbligu li jikkontribwixxu għall-finanzjament tal-ispejjeż operattivi tal-awtorità regolatorja nazzjonali, bl-esklużjoni ta' kull forma ta' finanzjament pubbliku, hija kompatibbli mad-dritt tal-Unjoni, bil-kundizzjoni li l-Istat Membru jieħu l-miżuri neċessarji sabiex jiżgura l-indipendenza ta' din l-awtorità u d-disponibbiltà tal-mezzi għat-twettiq tal-kompiti tagħha; u

– hija wkoll kompatibbli mad-dritt tal-Unjoni, b'mod partikolari mal-prinċipji ta' proporzjonalità u ta' nondiskriminazzjoni, sistema ta' finanzjament tal-awtorità regolatorja nazzjonali ta' Stat Membru li timponi ħlasijiet fuq l-operaturi postali, ikkalkolati bi proporzjon ta' ċertu ammont minn kull elf tad-dħul tagħhom, mingħajr ma tittieħed inkunsiderazzjoni l-intensità tal-kompiti regolatorji u ta' superviżjoni mwettqa fir-rigward tad-diversi tipi ta' servizzi postali, u mingħajr ma ssir distinzjoni, għal dan il-għan, bejn il-fornituri tas-servizz postali universali u l-operaturi ta' posta espressa."