Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 23 marzo 2023[1]

Causa 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
contro
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Presidenza del Consiglio dei ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Ministero dello Sviluppo Economico,
nei confronti di:
Nexive SpA,

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia)]

«Rinvio pregiudiziale – Servizi postali nell'Unione europea – Finanziamento dell'autorità di regolamentazione del settore postale – Fabbisogno di finanziamento pubblico – Obbligo a carico delle imprese del settore di contribuire ai costi operativi delle autorità di regolamentazione del settore postale – Onere finanziario gravante esclusivamente sui fornitori di servizi postali, senza distinzione fra i fornitori del servizio universale e quelli del servizio di corriere espresso»

[1] Lingua originale: lo spagnolo.

1. In Italia, gli operatori economici privati del settore postale devono contribuire ai costi dell'autorità nazionale di regolamentazione (in prosieguo: l'«ANR»), senza alcun cofinanziamento pubblico. Tale obbligo grava sia sui fornitori del servizio di corriere espresso sia su quelli del servizio universale.

2. Nel presente rinvio pregiudiziale si chiede alla Corte, in sintesi, se la normativa nazionale applicata nel caso di specie sia compatibile con la direttiva 97/67/CE, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE [2], nonché con i principi di proporzionalità e di non discriminazione.

I. Normativa

A. Diritto dell'Unione. Direttiva 97/67 (modificata)

3. L'articolo 9 di tale direttiva dispone quanto segue:

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

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

La concessione di autorizzazioni può:

(…)

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

(…)

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 (…)».

[2] Direttiva 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), modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari (GU 2008, L 52, pag. 3) (in prosieguo: la «direttiva 97/67)».

4. L'articolo 22 così stabilisce:

«1. Ciascuno Stato membro designa una o più autorità nazionali di regolamentazione per il settore postale, giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali. (…)

(…)

2. Le autorità nazionali di regolamentazione hanno in particolare il compito di garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dalla presente direttiva, in particolare istituendo procedure di monitoraggio e regolamentazione per garantire la fornitura del servizio universale. Esse possono inoltre avere il compito di garantire il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel settore postale.

(…)».

B. Diritto nazionale

5. La direttiva 97/67 è stata recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261[3], il cui articolo 2, comma 1, stabiliva che «l'autorità di regolamentazione del settore postale è il Ministero delle comunicazioni».

6. L'articolo 1 del decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58[4], ha sostituito l'articolo 2 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, prevedendo che:

– «[è] istituita l'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale (…) la quale è designata autorità nazionale di regolamentazione per il settore postale ai sensi dell'articolo 22 della direttiva 97/67/CEE e successive modificazioni» (comma 1);

– «[s]ono trasferite all'Agenzia le funzioni (…) svolte dal Ministero dello sviluppo economico (…), con le inerenti risorse umane, finanziarie e strumentali» (comma 12);

– «[a]gli oneri derivanti dal funzionamento dell'Agenzia si provvede: a) mediante apposito Fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, al quale confluiscono le risorse finanziarie di cui al comma 12; b) mediante un contributo di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio relativi al settore postale, versato da tutti gli operatori del settore (…)» (comma 14);

– [c]on decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (…) è stabilito l'ammontare delle risorse finanziarie di cui al comma 12 (comma 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 servizio (GURI n. 182 del 5 agosto 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 (GURI n. 98 del 24 aprile 2011).

7. Le attività e le competenze dell'Agenzia nazionale del settore postale, che non è mai stata istituita, sono state trasferite all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (in prosieguo: l'«AGCOM») [5] con decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 [6]. Tuttavia, le norme vigenti in materia di finanziamento della sopracitata agenzia non sono state modificate.

8. I commi 65 e 66 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 [7], così prevedevano:

– «65. [a] decorrere dall'anno 2007 le spese di funzionamento (…) dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (…) sono finanziate dal mercato di competenza, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato, secondo modalità previste dalla normativa vigente ed entità di contribuzione determinate con propria deliberazione da ciascuna Autorità, nel rispetto dei limiti massimi previsti per legge, versate direttamente alle medesime Autorità (…)»;

– «66. [i]n sede di prima applicazione, per l'anno 2006, l'entità della contribuzione a carico dei soggetti operanti nel settore delle comunicazioni (…) è fissata in misura pari all'1,5 per mille dei ricavi risultanti dall'ultimo bilancio approvato prima della data di entrata in vigore della presente legge. Per gli anni successivi, eventuali variazioni della misura e delle modalità della contribuzione possono essere adottate dall'[AGCOM] ai sensi del comma 65, nel limite massimo del 2 per mille dei ricavi risultanti dal bilancio approvato precedentemente alla adozione della delibera».

9. La modifica del finanziamento dell'AGCOM è stata apportata ai sensi dell'articolo 65 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 [8], nei seguenti termini:

«1. A decorrere dall'anno 2017, alle spese di funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in relazione ai compiti di autorità nazionale di regolamentazione del settore postale, si provvede esclusivamente con le modalità di cui ai commi 65 e 66, secondo periodo, dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, facendo riferimento ai ricavi maturati dagli operatori nel settore postale. Sono abrogate le norme di cui all'articolo 2, commi da 6 a 21, e di cui all'articolo 15, comma 2-bis, del decreto legislativo 22 luglio 1999 n. 261».

10. Con detta modifica è stato abolito il sistema misto pubblico-privato di finanziamento dell'autorità di regolamentazione e il contributo degli operatori del settore postale all'AGCOM è stato allineato a quello degli altri settori economici sottoposti alla sua vigilanza.

II. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

11. Tra il 2017 e il 2018, l'AGCOM ha adottato le delibere n. 182/17/CONS, n. 427/17/CONS e n. 528/18/CONS (in prosieguo: «delibere»), con le quali ha determinato la misura e le modalità di versamento del contributo dovuto in proprio favore dagli operatori economici privati del settore

[5] L'AGCOM è stata istituita dall'articolo 1, comma 1, della legge 13 luglio 1997, n. 249, di istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (GURI n. 177, del 31 luglio 1997).

[6] Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (GURI n. 284 del 6 dicembre 2011), convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (GURI n. 300 del 27 dicembre 2011).

[7] Legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)» (GURI n. 302 del 23 dicembre 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 (GURI n. 95 del 24 aprile 2017), convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (GURI n. 144 del 23 giugno 2017).

dei servizi postali, rispettivamente per gli anni 2017, 2018 e 2019. In particolare, l'AGCOM ha fissato un'aliquota dell'1,4 per mille (dei ricavi dichiarati da ciascun operatore) per gli anni 2017 e 2018 e dell'1,35 per mille per l'anno 2019.

12. Le delibere:

– hanno individuato quali soggetti tenuti alla contribuzione sia i fornitori del servizio universale, sia gli altri operatori economici privati del settore dei servizi postali in possesso di autorizzazione;

– hanno determinato la misura dell'onere in modo tale che la contribuzione da parte degli operatori economici permettesse di coprire tutti i costi generati dalle attività dell'AGCOM in quel settore, senza alcun cofinanziamento pubblico.

13. Questi costi sono stati calcolati tenendo conto non solo delle attività direttamente connesse alla regolamentazione del mercato dei servizi postali, ma anche dei servizi comuni alle diverse direzioni dell'AGCOM, come l'utilizzo degli immobili e le attività di segreteria. I costi indiretti derivanti dai servizi comuni sono stati ripartiti in parti proporzionali tra i diversi mercati regolamentati dall'AGCOM.

14. Alcuni operatori economici privati di corriere espresso, che non rientrano nell'ambito del servizio universale, hanno impugnato le delibere dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

15. In particolare, hanno contestato:

– che le delibere prevedevano un sistema di contribuzione interamente a carico degli operatori di mercato, con l'esclusione di ogni forma di compartecipazione statale;

– che i costi finanziati erano superiori a quelli delle attività di regolamentazione dell'AGCOM nel mercato dei servizi postali;

– l'equiparazione tra i fornitori dei servizi di corriere espresso e i fornitori del servizio universale.

16. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto i ricorsi ritenendo, in sintesi, che:

– la normativa nazionale applicabile ratione temporis non imponesse alcun obbligo di cofinanziamento statale delle attività dell'AGCOM né autorizzasse quest'ultima a fissare una quota di contribuzione a carico dello Stato, in assenza di una previsione in tal senso nella legge di bilancio annuale;

– l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 consentisse agli Stati membri di coprire i costi dell'ANR mediante il finanziamento proveniente dagli operatori del mercato di competenza;

– i servizi previsti all'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 97/67 non riguardassero solo il servizio universale;

– anche i costi concernenti i servizi di corriere espresso e i costi operativi indiretti, ripartiti in parti proporzionali, costituissero costi finanziabili.

17. I ricorrenti hanno presentato ricorso contro la sentenza di primo grado dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), che ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni:

«1) Se l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, nonché l'articolo 22 della direttiva 97/67/CE (…), come modificata dalla direttiva 2008/6/CE (…), devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, quale quella rilevante nell'ordinamento italiano (espressa dagli articoli 1, commi 65 e 66, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e 65 decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96), che consente di porre esclusivamente a carico dei fornitori del settore postale, inclusi quelli che non forniscono servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, l'obbligo di contribuire finanziariamente ai costi operativi dell'autorità di regolamentazione per il settore postale, in tale modo ammettendo la possibilità di escludere qualsiasi forma di cofinanziamento pubblico a carico del bilancio statale;

2) se l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e l'articolo 22 della direttiva 97/67/CE (…), come modificata dalla direttiva 2008/6/CE (…), devono essere interpretati nel senso di consentire di annoverare tra i costi operativi finanziabili dai fornitori di servizi postali anche i costi da sostenere per attività di regolamentazione riguardanti servizi postali esulanti dall'ambito di applicazione del servizio universale, nonché i costi per strutture amministrative e di indirizzo politico (c.d. strutture "trasversali") la cui attività, pur non essendo direttamente destinata alla regolamentazione dei mercati dei servizi postali, risulta comunque funzionale allo svolgimento di tutte le competenze istituzionali dell'Autorità, con conseguente possibilità di una sua attribuzione in via indiretta e parziale (pro quota) al settore dei servizi postali;

3) se il principio di proporzionalità, il principio di non discriminazione, l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e terzo comma, nonché l'articolo 22 della direttiva 97/67/CE (…), come modificata dalla direttiva 2008/6/CE (…), ostino ad una normativa nazionale, quale quella italiana (espressa dagli articoli 1, commi 65 e 66, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e 65 decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96), che impone di porre a carico dei fornitori del settore postale l'obbligo di contribuire al finanziamento dell'autorità di regolamentazione per il settore postale, senza possibilità di distinguere la posizione dei fornitori dei servizi di corriere espresso dalla posizione dei fornitori del servizio universale e, dunque, senza possibilità di valorizzare la diversa intensità dell'attività di regolamentazione svolta dall'ANR in relazione alle differenti tipologie di servizi postali».

III. Procedimento dinanzi alla Corte

18. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta alla cancelleria della Corte il 31 marzo 2022.

19. Hanno presentato osservazioni scritte la General Logistic System Enterprises Srl, la General Logistic System Italy SpA, la BRT SpA, l'Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.D.I.) e altri, i governi belga, greco, italiano, lituano, norvegese e portoghese, nonché la Commissione europea.

20. Non è stato ritenuto necessario lo svolgimento di un'udienza.

IV. Valutazione

A. Osservazioni preliminari

21. La direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6, consente agli Stati membri di subordinare la concessione delle licenze agli operatori del settore postale, «se opportuno», «all'obbligo di contribuire finanziariamente ai costi operativi delle [ANR]» [9].

22. L'avvocato generale Mengozzi aveva già segnalato le difficoltà di interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 97/67, a causa della sua formulazione poco chiara [10]. Questa causa conferma la sua affermazione.

23. Nell'affrontare le domande del Consiglio di Stato, ritengo preferibile iniziare con la seconda, per chiarire quali tipologie di spese dell'ANR per il settore postale debbano essere finanziate dagli operatori di detto settore [11]. Successivamente esaminerò se la direttiva 97/67 imponga necessariamente un finanziamento minimo delle ANR mediante fondi pubblici. Infine, analizzerò se tutti gli operatori del settore postale debbano contribuire, a seconda dei loro ricavi, o se si debba operare una distinzione tra i fornitori del servizio universale e quelli di corriere espresso.

B. Sulla seconda questione pregiudiziale

24. Il giudice del rinvio chiede se l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, in combinato disposto con l'articolo 22 della stessa, includa tra i costi operativi delle ANR che sono finanziati a carico dei fornitori di servizi postali:

– i costi sostenuti per attività di regolamentazione riguardanti i servizi postali esulanti dal servizio universale;

– i «costi per strutture amministrative e di indirizzo politico (c.d. strutture "trasversali") la cui attività, pur non essendo direttamente destinata alla regolamentazione dei mercati dei servizi postali, risulta comunque funzionale allo svolgimento di tutte le competenze istituzionali dell'Autorità, con conseguente possibilità di una sua attribuzione in via indiretta e parziale (pro quota) al settore dei servizi postali».

[9] Articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67. Ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, della stessa direttiva, gli Stati membri designano le ANR.

[10] Conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi del 16 marzo 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168), paragrafo 22.

[11] Sarà necessario specificare se si tratti di tutti i costi, compresi quelli generali (comuni), o solo di quelli strettamente connessi allo svolgimento delle funzioni delle ANR nel settore postale. A tal fine, sarà fondamentale interpretare la nozione poco chiara di «costi operativi» che utilizza la direttiva 97/67.

1. Costi sostenuti per attività di regolamentazione delle ANR riguardanti i servizi postali esulanti dal servizio universale

25. Per quanto riguarda questa categoria, la giurisprudenza della Corte mi sembra chiara: «per quanto riguarda l'obbligo specifico di contribuire al finanziamento dell'autorità di regolamentazione competente per il settore postale, di cui all'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 (…), va rilevato che le attività spettanti alle autorità nazionali di regolamentazione riguardano il settore postale nel suo complesso e non solo le forniture di servizi che rientrano nel servizio universale» [12].

26. L'obbligo così configurato è coerente con i compiti delle ANR nel settore postale, il cui ruolo è quello di garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dalla direttiva 97/67 e assicurare il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel suddetto settore. In tal modo, avvantaggiano tutti gli operatori del settore postale e non solo l'una o l'altra categoria di questi ultimi.

27. L'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 deve pertanto essere interpretato nel senso che tutti i fornitori di servizi postali possono, come contropartita dei vantaggi loro derivanti dall'azione dell'ANR, «essere assoggettati all'obbligo di contribuire al finanziamento delle attività delle suddette autorità» [13].

28. L'obbligo include, in definitiva, i costi inerenti alle attività delle ANR riguardanti *tutti* i servizi postali, sia quelli esulanti sia quelli inclusi nel servizio universale.

2. Costi per strutture amministrative e di indirizzo politico

29. Meno ovvia mi sembra la risposta alla domanda se i *costi operativi* di cui all'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 includano i cosiddetti «costi delle strutture e dei servizi trasversali» (in prosieguo: «costi trasversali») [14] dell'ANR, ai quali fa riferimento il giudice del rinvio.

30. La direttiva 97/67 non definisce la nozione di «costi operativi», sulla cui interpretazione vi è stato disaccordo fra coloro che sono intervenuti nel presente procedimento pregiudiziale:

– secondo la Commissione, in questa categoria rientrano i costi trasversali sostenuti dalle ANR in ragione delle loro attività di natura amministrativa e istituzionale, che sono strettamente connessi e precedono le attività di regolamentazione da svolgere;

– la BRT SpA ritiene invece che, se il legislatore avesse ritenuto che gli operatori postali dovevano sostenere i costi trasversali dell'ANR, avrebbe utilizzato una nozione più ampia di costi operativi. A suo avviso, il termine «operativo» sta a significare che serve per agire nel concreto e riguarda la fase di attuazione pratica.

[12] Sentenza del 16 novembre 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880), punto 29.

[13] Sentenza del 16 novembre 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880), punto 31, e conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi in tale causa (EU:C:2016:168), paragrafo 46.

[14] Nel senso attribuito a questi termini dal giudice del rinvio.

31. Il ricorso alle diverse versioni linguistiche non consente di individuare un'interpretazione letterale che chiarisca la disposizione [15]. È pertanto necessario, secondo la giurisprudenza della Corte [16], ricorrere alla sua interpretazione sistematica e teleologica.

32. Neppure la direttiva 97/67, in quanto tale, fornisce elementi che consentano un'interpretazione sistematica che chiarisca meglio il significato di «costi operativi» [17].

33. È vero, tuttavia, che altre norme del diritto dell'Unione relative alle comunicazioni elettroniche (in particolare la direttiva 2002/21/CE [18] e la direttiva 2002/20/CE [19], o i loro predecessori) potrebbero fornire, dal punto di vista sistematico, orientamenti utili per il presente rinvio.

34. Ciò si verificherebbe se queste altre norme [20], già interpretate dalla Corte, avessero introdotto nozioni analoghe che potrebbero essere applicate al settore postale [21].

35. Nel settore delle comunicazioni elettroniche è previsto, così come nel settore postale, che gli operatori privati finanzino le corrispondenti ANR. La direttiva 2002/20 utilizza, a tal fine, la nozione di «costi amministrativi» delle ANR. Dette autorità devono essere, come l'autorità postale, imparziali e indipendenti e dotate di risorse finanziarie adeguate [22].

36. Le norme che regolano il finanziamento delle ANR nel settore delle comunicazioni elettroniche prevedono specificamente che i contributi degli operatori (diritti da pagare per sostenere l'ANR) siano limitati a coprire alcuni *costi amministrativi veri e propri* vincolati, in particolare, alla gestione delle autorizzazioni o dei diritti d'uso [23].

15 I «costi operativi» sono tradotti nella versione francese della direttiva 97/67 con «coûts de fonctionnement»; nella versione spagnola con «costes operativos»; nella versione tedesca con «betrieblichen Aufwendungen»; nella versione inglese con «operational costs»; nella versione portoghese con «custos de funcionamento» e nella versione rumena con «costurile operaționale».

16 Sentenza del 12 novembre 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), punto 42.

17 L'imprecisione dell'articolo 9 della direttiva 97/67 su questo punto è in contrasto con la dettagliata disciplina dei costi (diretti o comuni) che i fornitori del servizio universale devono riportare nei loro sistemi di contabilità (articolo 14).

18 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (GU 2002, L 108, pag. 33), modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, recante modifica delle direttive 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (GU 2009, L 337 pag. 37).

19 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU 2002, L 108, pag. 21), come modificata dalla direttiva 2009/140.

20 Le direttive 2002/20 e 2002/21 erano in vigore all'epoca dei fatti del procedimento principale; tuttavia dal 20 dicembre 2020 sono state abrogate dalla direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (GU 2018, L 321, pag. 36).

21 Esistono alcune similitudini tra il settore postale e quello delle comunicazioni elettroniche (in alcuni Stati membri, come l'Italia, la vigilanza su entrambi i settori spetta alla stessa ANR), ma anche differenze significative. Occorre pertanto procedere con cautela nel trasporre da un settore all'altro soluzioni derivanti dalle direttive.

22 Dagli articoli 3, paragrafo 3, e 3 bis della direttiva 2002/21, si evince, secondo la sentenza del 28 luglio 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), punto 36, che «la direttiva [2002/21] richiede adesso che, al fine di garantire l'indipendenza e l'imparzialità delle ANR, gli Stati membri assicurino, in sostanza, che esse dispongano, nel loro insieme, delle *risorse finanziarie e umane necessarie per svolgere i compiti loro assegnati* (…)». Il corsivo è mio.

23 Ai sensi del considerando 30 della direttiva 2002/20, «[a]i prestatori di servizi di comunicazione elettronica può essere richiesto il pagamento di diritti amministrativi a copertura delle spese sostenute dall'autorità nazionale di regolamentazione per la gestione del regime di autorizzazione e per la concessione dei diritti d'uso. È opportuno che la riscossione di tali diritti si limiti a coprire i costi amministrativi veri e propri di queste attività. (…)». Il considerando 31 aggiunge che «[i] sistemi di diritti amministrativi non dovrebbero distorcere la concorrenza o creare ostacoli per l'ingresso sul mercato».

37. Infatti, secondo l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2002/20, i diritti amministrativi imposti alle imprese, al fine di finanziare le attività dell'ANR, «coprono complessivamente i soli costi amministrativi che saranno sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del regime di autorizzazione generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici di cui all'articolo 6, paragrafo 2» [24].

38. I diritti del settore delle comunicazioni elettroniche non possono quindi essere destinati neppure a coprire spese relative a compiti diversi da quelli elencati da tale disposizione, e segnatamente non altri costi amministrativi sostenuti dall'ANR [25].

39. Secondo la Corte, dall'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2002/20, letto alla luce del considerando 30 della medesima, risulta che i diritti imposti agli operatori di comunicazione elettronica:

– devono coprire i costi amministrativi effettivi risultanti dalle attività citate al paragrafo 1, lettera a), di tale articolo e che vi debba essere equilibrio con tali costi. Il gettito complessivo dei diritti percepito non può quindi eccedere il totale dei costi relativi a tali attività [26];

– possono coprire i costi inerenti a tutte le attività delle ANR menzionate in tale articolo, e non solo quelli sostenuti per l'attività di regolazione ex ante del mercato [27].

40. I ricorrenti dinanzi al giudice del rinvio che hanno presentato osservazioni sostengono l'applicazione al settore postale della soluzione adottata per il settore delle comunicazioni elettroniche dall'articolo 12 della direttiva 2002/20 nonché dalla giurisprudenza della Corte che lo interpreta.

41. Di primo acchito, quest'ipotesi interpretativa può essere qualificata come suggestiva [28], ma non come appropriata: nonostante le analogie, in merito ai requisiti di indipendenza delle ANR, tra il settore delle comunicazioni elettroniche e quello postale, le norme specifiche sul loro finanziamento differiscono:

– i diritti imposti agli operatori del settore delle comunicazioni elettroniche finanziano, come ho appena affermato, alcuni *costi amministrativi*, specificati nell'articolo 12 della direttiva 2002/20, associati alla gestione delle autorizzazioni o dei diritti d'uso, ma non altri tipi di costi delle ANR oltre a quelli menzionati in tale articolo;

– per contro, negli articoli 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e nell'articolo 22 della direttiva 97/67, il legislatore dell'Unione non ha limitato i costi finanziabili dagli operatori

[24] Tali costi possono «comprendere i costi di cooperazione internazionale, di armonizzazione e di standardizzazione, di analisi di mercato, di sorveglianza del rispetto delle disposizioni e di altri controlli di mercato, nonché di preparazione e di applicazione del diritto derivato e delle decisioni amministrative, quali decisioni in materia di accesso e interconnessione».

[25] Sentenze del 18 luglio 2013, Vodafone Omnitel e a., da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12, EU:C:2013:495, punti da 38 a 40 e 42; e del 28 luglio 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), punto 45.

[26] Sentenze del 18 luglio 2013, Vodafone Omnitel e a., da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12, EU:C:2013:495, punti 41 e 42; e del 28 luglio 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608) punto 46.

[27] Ordinanza del 29 aprile 2020, BRT Italia e a. (C-399/19, EU:C:2020:346) punto 43: «l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva [2002/20] deve essere interpretato nel senso che i costi che possono essere coperti da un diritto imposto in forza di tale disposizione alle imprese che forniscono un servizio o una rete di comunicazione elettronica sono unicamente quelli relativi alle tre categorie di attività dell'ANR menzionate in tale disposizione, comprese le funzioni relative alla regolazione, alla vigilanza, alla composizione delle controversie e sanzionatorie, senza limitarsi ai costi sostenuti per l'attività di regolazione ex ante del mercato».

[28] Infatti, possono essere utilizzati, senza difficoltà, altri elementi della giurisprudenza della Corte sulle ANR delle comunicazioni elettroniche nel settore postale. V. paragrafi 72 e 79 delle presenti conclusioni.

privati a quelli di carattere meramente amministrativo, e ancor meno a quelli collegati alle autorizzazioni o ai diritti d'uso.

42. L'interpretazione teleologica dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e dell'articolo 22 della direttiva 97/67 induce a sostenere che con dette disposizioni si dia la possibilità alle ANR del settore postale di svolgere i loro compiti generali, vale a dire garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dalla direttiva 97/67 [29]. A tal fine, devono disporre di risorse finanziarie adeguate, che coprano i costi trasversali sostenuti per il loro funzionamento, senza i quali tali entità, semplicemente, non potrebbero operare.

43. Non vi è quindi alcuna ragione per cui i costi trasversali delle ANR del settore postale (vale a dire, i costi comuni, non specificamente destinati ad un'attività di regolamentazione o di monitoraggio), sostenuti per via dello svolgimento delle loro competenze istituzionali, non debbano essere considerati come costi operativi. A tal proposito, concordo con la Commissione quando sottolinea lo stretto legame tra questa categoria di costi, che precedono qualsiasi altra attività, e le funzioni proprie dell'ANR.

44. Infine, come giustamente sottolineato dal giudice del rinvio, se una ANR (quale l'AGCOM) svolge funzioni in settori diversi da quello postale, i costi indiretti devono essere ripartiti pro-quota fra tutti i settori interessati.

C. Sulla prima questione pregiudiziale

45. Il giudice del rinvio chiede se la direttiva 97/67 osti a una normativa nazionale in base alla quale al finanziamento dell'ANR nel settore postale contribuiscono esclusivamente i fornitori di servizi privati, escludendo qualsiasi forma di finanziamento pubblico a carico del bilancio statale.

46. La risposta a questa prima domanda è implicita nella risposta che ho proposto alla seconda, sulla base degli articoli 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e 22 della direttiva 97/67.

47. Se i costi operativi delle ANR del settore postale comprendono sia quelli direttamente derivanti dalle loro attività di regolamentazione e monitoraggio sia quelli derivanti dalla loro struttura amministrativa e decisionale, gli operatori privati dovrebbero, in linea di principio, sostenere il finanziamento integrale della stessa ANR.

48. Al dubbio del giudice del rinvio (se i costi totali delle ANR possano essere posti a carico degli operatori privati, escludendo il finanziamento pubblico) potrebbe quindi rispondersi in senso affermativo.

49. Tale risposta non è influenzata dal fatto che l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 utilizza l'espressione «se opportuno», per riferirsi al meccanismo di finanziamento delle ANR. Con tale espressione si rispetta la scelta di formule diverse, che la direttiva 97/67 lascia agli Stati membri [30].

[29] In particolare, istituire procedure di monitoraggio e regolamentazione per garantire la fornitura del servizio universale, così come il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel settore postale (articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 97/67).

[30] Come qualsiasi altra forma di tassazione, i diritti fissati per sostenere i costi legati all'esercizio di funzioni pubbliche hanno un'innegabile componente di valutazione politica. Non sembra che un diritto parametrato sui ricavi degli operatori postali, come quello fissato dall'Italia, al tasso di un certo numero di millesimi dei loro ricavi, incida sulla competitività degli operatori del settore o ne minacci la sopravvivenza.

50. Occorre, pertanto, chiarire la portata dell'obbligo di «contribuire finanziariamente», di cui all'articolo 9, secondo paragrafo, secondo comma, quarto trattino della direttiva 97/67.

51. L'analisi letterale di questa espressione potrebbe far propendere per un'interpretazione restrittiva: gli operatori avrebbero l'obbligo di contribuire finanziariamente solo per sostenere *una parte* ma *non tutti* i costi operativi delle ANR.

52. Poiché l'interpretazione letterale non è determinante, è necessario ricorrere ancora una volta all'interpretazione sistematica e teleologica dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67.

53. Partendo dal presupposto che la nozione di costi operativi include l'insieme dei costi sostenuti dalle ANR del settore postale nell'esercizio delle loro funzioni, si può affermare che gli Stati membri mantengono la possibilità di scegliere tra:

– un sistema di finanziamento esclusivamente privato, attraverso diritti imposti agli operatori postali;

– un sistema di finanziamento pubblico a carico dei bilanci statali;

– un sistema misto di cofinanziamento pubblico (a carico del bilancio statale) - privato (contributi degli operatori del settore postale). Nulla impedirebbe che, in questo modello, i costi trasversali siano sostenuti dal finanziamento pubblico e i costi di regolamentazione e monitoraggio dagli operatori privati.

54. Secondo i dati forniti dalla Commissione, basati su un recente studio [31], quindici Stati membri hanno scelto un sistema di finanziamento esclusivamente privato, sei hanno preferito un sistema pubblico e cinque hanno optato per un sistema misto (in quattro di essi la maggior parte del finanziamento è a carico degli operatori postali).

55. A mio avviso, l'articolo 9 della direttiva 97/67 non obbliga né impedisce di scegliere tra l'uno o l'altro modello di finanziamento delle ANR. Il suo paragrafo 3 si limita a richiedere che, pur salvaguardando l'indipendenza e il funzionamento di tali autorità, gli elementi del sistema adottato siano «trasparenti, accessibili, non discriminatori, proporzionati, precisi e univoci, veng[a]no resi pubblici anticipatamente e si bas[i]no su criteri oggettivi».

56. Nulla impedisce, ripeto, a uno Stato membro di applicare un sistema pubblico o misto: entrambi sono conformi all'obiettivo della direttiva 97/67, che prevede l'esistenza di ANR indipendenti dagli operatori del settore postale [32], al fine di garantire che esse svolgano adeguatamente le loro funzioni di regolamentazione e di monitoraggio. I due sistemi mi sembrano compatibili con l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 in quanto preservano l'indipendenza delle ANR dagli operatori del settore postale, nonché il loro corretto funzionamento.

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

[32] Il considerando 47 della direttiva 2008/6 sottolinea l'indipendenza e l'autonomia delle ANR: «(…) In conformità al principio della separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione, assicurando così l'imparzialità delle loro decisioni (…)».

57. Lo stesso vale per la compatibilità di sistemi di finanziamento esclusivamente privati (come quello italiano), a condizione che garantiscano, da un lato, l'indipendenza dell'ANR e, dall'altro, che la stessa ANR sia dotata, in concreto, dei mezzi necessari per lo svolgimento delle sue funzioni [33].

58. In realtà, la fonte di finanziamento di un'ANR non ne determina necessariamente l'indipendenza [34]. L'obiettivo è garantire che l'ANR sia dotata dei mezzi finanziari necessari, in modo che possa sottrarsi all'influenza indebita dei principali operatori del mercato e di altre autorità pubbliche [35].

59. Certamente, la possibilità per un'ANR di vedere la propria attività «bloccata» è maggiore quando il suo finanziamento dipende esclusivamente dai contributi degli operatori del settore postale. Il caso italiano, come sottolinea il giudice del rinvio [36], sarebbe paradigmatico: secondo la stessa AGCOM, da quando nel 2012 è diventata l'ANR italiana nel settore postale, non è riuscita a riscuotere alcun contributo dagli operatori postali privati e ha dovuto svolgere le sue funzioni di regolamentazione e monitoraggio con mezzi finanziari prelevati da altri settori o dalle proprie riserve. L'AGCOM afferma che l'impossibilità di riscuotere i contributi dagli operatori la porterà a non poter svolgere le proprie funzioni nel settore postale italiano [37].

60. Orbene, questa circostanza sembra essere il risultato di una patologia specifica (e sopravvenuta) del sistema di finanziamento italiano, piuttosto che di una carenza strutturale del modello adottato. La soluzione può essere trovata nel potenziamento dei poteri di riscossione dell'ANR.

61. In conclusione, ritengo che l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, in combinato disposto con l'articolo 22 della direttiva 97/67, lasci gli Stati membri liberi di scegliere il sistema di finanziamento delle loro ANR del settore postale. Se uno Stato membro opta per un finanziamento esclusivamente privato, attraverso diritti imposti agli operatori postali, deve adottare le misure necessarie per garantire, in ogni caso, l'indipendenza e l'operatività dell'ANR. Queste misure devono essere sufficientemente efficaci da impedire pratiche che blocchino la sua attività.

62. Se la Corte dovesse ritenere, contrariamente all'interpretazione che ho proposto, che la nozione di costi operativi comprende solo quelli derivanti dalle attività di regolamentazione e monitoraggio delle ANR, i loro costi trasversali dovrebbero essere sostenuti dallo Stato attraverso finanziamenti pubblici, in modo da salvaguardare il funzionamento dell'ANR.

[33] Il considerando 47 della direttiva 2008/6 afferma che «le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere dotate di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati».

[34] OCSE, *The Governance of Regulators — Being an independent Regulator*, OCDE Publishing, Parigi, 2016, disponibile all'indirizzo: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4, pagg. 79 e 80; e OCDE, *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, Éditions OCDE, Parigi, 2017, disponibile all'indirizzo: https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es, pagg. 27 e 28.

[35] OCSE, *The Governance of Regulators — Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, Parigi, 2022, disponibile all'indirizzo: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52, pag. 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] Punto 78 dell'ordinanza di rinvio.

[37] Il blocco economico di un'ANR finanziata attraverso contributi privati può verificarsi, nonostante la riscossione dei diritti tramite procedure esecutive, se il recupero viene sospeso da azioni legali che si protraggono nel tempo. In questo contesto, in assenza di altre misure, l'atteggiamento ostruzionistico degli operatori del settore postale, unici finanziatori dell'ANR, potrebbe ostacolare o addirittura impedire all'ANR di svolgere le proprie funzioni di regolamentazione e monitoraggio (v. punto 78 dell'ordinanza di rinvio).

D. Sulla terza questione pregiudiziale

63. Il giudice del rinvio chiede se i principi di proporzionalità e di non discriminazione, l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino e terzo comma, nonché l'articolo 22 della direttiva 97/67, consentano un sistema di finanziamento dell'ANR basato sui diritti imposti agli operatori postali:

– senza valorizzare l'intensità dei compiti di regolamentazione e monitoraggio svolti in relazione alle differenti tipologie di servizi postali; e

– senza distinguere, a tal fine, tra fornitori del servizio universale e fornitori dei servizi di corriere espresso.

64. La direttiva 97/67 non prevede modalità specifiche di calcolo dei diritti applicabili agli operatori postali per finanziare l'ANR. Il suo articolo 9, paragrafo 3, si limita a richiedere, come ho già sottolineato, che siano stabiliti secondo metodi di calcolo «trasparenti, accessibili, non discriminatori, proporzionati, precisi e univoci, [che] veng[a]no resi pubblici anticipatamente e si bas[i]no su criteri oggettivi».

1. Principio della parità di trattamento

65. La parità di trattamento impone che situazioni comparabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato [38].

66. Gli operatori italiani di corriere espresso ritengono che su di essi non devono gravare gli stessi contributi a favore dell'ANR che gravano sugli operatori del servizio universale, in quanto si trovano in situazioni diverse. A loro avviso, l'ANR svolge alcune attività di regolamentazione e di monitoraggio in modo molto più intenso sugli operatori del servizio universale.

67. Ricordo 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 la fornitura di servizi che esulano dall'ambito di applicazione del servizio universale. Il suo paragrafo 2, primo comma, prevede la facoltà per gli Stati membri di introdurre procedure di autorizzazione per i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale [39].

68. Secondo il considerando 18 della direttiva 97/67, la differenza fondamentale tra i servizi di corriere espresso e i servizi postali universali risiede nel valore aggiunto (in qualsiasi forma) che i primi rappresentano e che percepisce il cliente. 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 [40].

[38] Sentenze del 12 novembre 2014, Guardian Industries e Guardian Europe/Commissione (C-580/12 P, EU:C:2014:2363), punto 51; del 4 maggio 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), punto 35, e del 7 marzo 2017 RPO (C-390/15, EU:C:2017:174), punto 41.

[39] Sentenze del 16 novembre 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880), punto 20.

[40] Sentenze del 31 maggio 2018, Confetra e a. (C-259/16 e C-260/16, EU:C:2018:370), punto 38; e del 21 novembre 2019, Deutsche Post e a. (C-203/18 e C-374/18, EU:C:2019:999), punto 65.

69. La differenza tra i servizi postali di corriere espresso e i servizi postali universali [41] non pone, tuttavia, gli operatori dell'una e dell'altra categoria in situazioni diverse per quanto riguarda il loro obbligo di contribuire ai costi dell'ANR. In altre parole, questa differenza non si traduce necessariamente in una maggiore o minore intensità di contribuzione al finanziamento dell'ANR.

70. L'attività di regolamentazione e di monitoraggio di un'ANR viene svolta in relazione all'intero settore postale, per quanto riguarda sia il servizio universale, sia il corriere espresso [42].

71. Il metodo di calcolo dei diritti per finanziare l'ANR non contiene elementi discriminatori, poiché si basa su un fattore percentuale identico per tutti gli operatori postali e applicato sui redditi ottenuti da ciascuno di essi. La Corte ha già confermato la natura non discriminatoria, obiettiva e trasparente di questo metodo di calcolo in relazione a diritti analoghi imposti agli operatori interessati per finanziare le ANR di altri settori economici [43].

2. Principio di proporzionalità

72. Secondo la Corte, per valutare la proporzionalità di una normativa nazionale, come quella che, in Italia, ha recepito la direttiva 97/67 per quanto riguarda i titoli abilitativi per la fornitura di servizi postali,«(…) 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 (…)» [44].

73. Quanto alla sua adeguatezza a «garantire la realizzazione dell'obiettivo da essa perseguito (…) 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» [45].

74. L'obiettivo del modello postale italiano (finanziamento privato) è quello di coprire i costi operativi della propria ANR, nel senso sopra indicato. L'obbligo di pagamento dei diritti, che grava su tutti gli operatori del settore è idoneo a garantire, in linea di principio [46], l'esercizio delle funzioni proprie dell'ANR.

75. Occorre ricordare che, secondo le informazioni contenute nel fascicolo, il diritto imposto dalla normativa italiana non è superiore a quelli applicati da altri Stati membri agli operatori privati per finanziare la loro ANR del settore postale.

41 Gli sviluppi nel settore postale sono stati rapidi e le attività dei fornitori del servizio universale e degli operatori di corriere espresso tendono a convergere.

42 Con la modifica della direttiva 97/67, da parte della direttiva 2008/6, il legislatore dell'Unione intendeva, secondo quanto disposto dai considerando 13 e 16 di quest'ultima, completare il processo di liberalizzazione del mercato dei servizi postali e confermare il termine ultimo per il completamento del mercato interno dei servizi postali, eliminando non solo gli ultimi ostacoli alla completa apertura del mercato in questione per taluni fornitori del servizio universale, ma altresì tutti gli altri ostacoli alla fornitura di servizi postali. V., in tal senso, la sentenza del 27 marzo 2019, Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260), punto 31.

43 Sentenza del 21 luglio 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513), punti 31 e 32: «Per quanto riguarda la questione di stabilire se gli Stati membri abbiano il diritto di fissare, come fa la normativa di cui alla causa principale, l'importo di tale tassa in base ai redditi di esercizio lordi dei soggetti passivi, occorre considerare, da un lato, (…) che si tratta di un criterio obiettivo, trasparente e non discriminatorio. Dall'altro lato, tale criterio di determinazione, come sottolineato dalla Commissione in udienza, non è privo di relazione con i costi sostenuti dall'autorità nazionale competente. (…) In tali condizioni, la direttiva 97/13 non può ostare a che gli Stati membri determinino l'importo di una tassa, ai sensi dell'art. 6 della stessa direttiva, in base ai redditi di esercizio lordi dei soggetti passivi».

44 Sentenza del 31 maggio 2018, Confetra e a. (C-259/16 e C-260/16, EU:C:2018:370), punto 49.

45 Sentenza del 31 maggio 2018, Confetra e a. (C-259/16 e C-260/16, EU:C:2018:370), punto 50.

46 Con le puntualizzazioni esposte ai paragrafi da 60 a 62 delle presenti conclusioni.

76. La questione è se l'obbligo per tutti gli operatori postali di contribuire in base ai loro ricavi, senza distinguere tra operatori del servizio universale e quelli di corriere espresso, ecceda quanto necessario per garantire un adeguato finanziamento dell'ANR.

77. A mio avviso, il sistema controverso non viola il principio di proporzionalità, in quanto l'azione dell'ANR è volta a garantire la liberalizzazione del settore postale nel suo complesso e viene attuata nei confronti di tutti gli operatori postali.

78. I due argomenti che seguono rafforzano la mia convinzione:

– da un lato, se è vero che l'attività dei fornitori del servizio postale universale è più regolamentata, è anche vero che la liberalizzazione del settore postale ha favorito maggiormente i fornitori di corriere espresso;

– dall'altro, come ha ricordato la Corte in relazione al finanziamento delle ANR del settore delle comunicazioni elettroniche, non è indispensabile che vi sia una correlazione precisa tra l'importo del diritto imposto all'operatore e i costi effettivamente sostenuti dall'ANR in relazione a tale operatore[47]. Questo ragionamento può essere applicato, senza difficoltà, alla direttiva 97/67.

V. Conclusione

79. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere al Consiglio di Stato (Italia) come segue:

«L'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, in combinato disposto con l'articolo 22 della direttiva 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, modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari,

deve essere interpretato nel senso che:

– la nozione di costi operativi delle autorità nazionali di regolamentazione del settore postale, finanziabili dai fornitori di servizi postali, comprende sia i costi sostenuti per le attività di regolamentazione relative ai servizi postali inclusi ed esclusi dal servizio universale, sia i costi trasversali derivanti dalle strutture amministrative e di indirizzo politico di dette autorità;

– una normativa nazionale che consenta di porre a carico dei fornitori di servizi postali l'obbligo di contribuire al finanziamento dei costi operativi dell'autorità nazionale di regolamentazione, con esclusione di qualsiasi forma di finanziamento pubblico, è compatibile con il diritto dell'Unione, a condizione che lo Stato membro adotti le misure necessarie per garantire l'indipendenza di tale autorità e la disponibilità dei mezzi per svolgere le sue funzioni; e

[47] Sentenza del 21 luglio 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513), punto 28: «la direttiva 97/13 non può essere interpretata nel senso che vi deve essere una correlazione precisa tra l'importo della tassa richiesta al soggetto passivo ed i costi effettivamente sostenuti dall'autorità nazionale competente summenzionata e relativi a tale operatore per un determinato periodo, dato che nessuna disposizione della direttiva 97/13 impone una siffatta correlazione». Lo stesso vale per la direttiva 97/67.

– è altresì compatibile con il diritto dell'Unione, in particolare, con i principi di proporzionalità e di non discriminazione, un sistema di finanziamento dell'autorità nazionale di regolamentazione di uno Stato membro che impone diritti agli operatori postali, calcolati al tasso di un certo numero di millesimi dei loro ricavi, senza valorizzare l'intensità dei compiti di regolamentazione e di monitoraggio esercitati in relazione ai diversi tipi di servizi postali, e senza distinguere, a tal fine, tra i fornitori del servizio postale universale e gli operatori di corriere espresso».