



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

24 ottobre 2024*

«Rinvio pregiudiziale – Servizi postali nell’Unione europea – Direttiva 97/67/CE – Articolo 22, paragrafo 3 – Nozione di “fornitore di servizi postali interessat[o] da una decisione di una autorità nazionale di regolamentazione” – Diritto di ricorso»

Nella causa C-476/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria), con decisione del 14 luglio 2023, pervenuta in cancelleria il 25 luglio 2023, nel procedimento

«STAR POST» EOOD

contro

Komisia za regulirane na saobshteniata,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da D. Gratsias (relatore), presidente di sezione, I. Jarukaitis, presidente della Quarta Sezione e Z. Csehi, giudice,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: R. Stefanova-Kamisheva, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 28 maggio 2024,

considerate le osservazioni presentate:

- per la «STAR POST» EOOD, da K. Boncheva, M. Dokova-Kostadinova e M. Ekimdzhiev, advokati;
- per la Komisia za regulirane na saobshteniata, da T. Aleksandrova e I. Dimitrov;
- per il governo bulgaro, da T. Mitova e R. Stoyanov, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da L. Halajová, M. Smolek e J. Vlácil, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il bulgaro.

– per la Commissione europea, da C. Georgieva e M. Mataija, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (GU 1998, L 15, pag. 14), come modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008 (GU 2008, L 52, pag. 3) (in prosieguo: la «direttiva 97/67 modificata»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la «STAR POST» EOOD, società di diritto bulgaro, e la Komisia za regulirane na saobshteniata (commissione di regolamentazione delle comunicazioni, Bulgaria) (in prosieguo: la «KRS») in merito alla decisione di quest'ultima che determina l'importo totale dei costi netti della fornitura del servizio postale universale da parte della società Balgarski Poshti (in prosieguo: la «BP») e che constata che tali costi costituiscono per la BP un onere finanziario eccessivo.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 97/67 modificata

- 3 Il considerando 39 della direttiva 97/67 modificata così recita:

«[C]onsiderando che, per il buon funzionamento del servizio universale e per non distorcere la concorrenza nel settore non riservato, è necessario separare le funzioni di regolamentazione da quelle di gestione; che nessun esercente postale deve essere al tempo stesso giudice e parte in causa; che rientra tra le competenze dello Stato membro definire lo statuto di una o più autorità nazionali di regolamentazione [(in prosieguo: le “ANR”)], le quali possono essere organismi pubblici o organismi indipendenti appositamente designati».
- 4 L'articolo 2 di tale direttiva dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva s'intende per:

(...)

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

(...)

- 13) fornitore del servizio universale: il fornitore di un servizio postale, pubblico o privato, che fornisce un servizio postale universale o una parte dello stesso all'interno di uno Stato membro e la cui identità è stata notificata alla Commissione a norma dell'articolo 4;
- 14) autorizzazioni: ogni permesso che stabilisce i diritti e gli obblighi specifici nel settore postale e che consente alle imprese di fornire servizi postali e, se del caso, creare e/o sfruttare le proprie reti per la fornitura di tali servizi, sotto forma di "autorizzazione generale" oppure di "licenza individuale" definite come segue:

(...)

- per "licenza individuale" si intende ogni autorizzazione concessa da un'autorità nazionale di regolamentazione, la quale conferisce diritti specifici ad un fornitore di servizi postali ovvero che assoggetta le operazioni di tale impresa ad obblighi specifici che integrino, se del caso, l'autorizzazione generale, qualora detto fornitore non possa esercitare i diritti di cui trattasi in assenza di previa decisione dell'[ANR];

(...)

- 17) utente: qualunque persona fisica o giuridica beneficiaria di una prestazione del servizio postale in qualità di mittente o di destinatario;

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

(...)».

5 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafi 1 e da 3 a 5 di detta direttiva:

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

(...)

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

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

4. Se il costo netto è ripartito conformemente al paragrafo 3, lettera b), gli Stati membri possono istituire un fondo di compensazione che può essere finanziato mediante diritti a carico dei fornitori dei servizi e/o degli utenti e amministrato da un organismo indipendente dal beneficiario o dai beneficiari. (...)

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

6 L'articolo 14 della medesima direttiva così dispone:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i fornitori del servizio universale effettuino una contabilità conformemente alle disposizioni del presente articolo.

2. Il fornitore o i fornitori del servizio universale nella loro contabilità interna tengono conti separati per distinguere chiaramente tra i singoli servizi ed i prodotti che fanno parte del servizio universale e quelli che non ne fanno parte. Siffatta separazione contabile è applicata quando gli Stati membri calcolano il costo netto del servizio universale. Tali sistemi di contabilità interna operano sulla base di principi di contabilità dei costi applicati coerentemente e obiettivamente giustificabili.

3. I sistemi di contabilità di cui al paragrafo 2, fatto salvo il paragrafo 4, imputano i costi nel modo seguente:

- a) imputazione diretta dei costi che possono essere direttamente attribuiti ad un servizio o prodotto particolare;
- b) imputazione dei costi comuni, vale a dire che non possono essere direttamente attribuiti a un particolare servizio o prodotto, come segue:
 - i) ove possibile, sulla base di un'analisi diretta dell'origine dei costi stessi;
 - ii) se non è possibile un'analisi diretta, le categorie di costi comuni sono imputate per collegamento indiretto con un'altra categoria di costi o gruppo di categorie di costi per i quali è possibile l'imputazione o attribuzione diretta; il collegamento indiretto è basato su strutture di costi comparabili;
 - iii) se non è possibile imputare la categoria dei costi né in modo diretto né in modo indiretto, la categoria dei costi viene attribuita applicando un parametro di assegnazione generale, determinato in base al rapporto fra tutte le spese direttamente o indirettamente attribuite o imputate a ciascuno dei servizi universali, da un lato, e agli altri servizi, dall'altro;
 - iv) i costi comuni necessari per la prestazione di servizi universali e di servizi non universali sono imputati in modo appropriato; ai servizi universali e ai servizi non universali devono essere applicati gli stessi fattori di costo.

4. Possono essere utilizzati altri sistemi di contabilità dei costi soltanto se compatibili con il paragrafo 2 e se approvati dall'[ANR]. La Commissione è informata prima della relativa applicazione.

5. Le [ANR] assicurano che la conformità con uno dei suddetti sistemi di contabilità dei costi di cui ai paragrafi 3 o 4 sia verificata da un organo competente indipendente dal fornitore del servizio universale. Gli Stati membri assicurano che sia pubblicata periodicamente una dichiarazione relativa alla conformità.

(...)

8. Se un determinato Stato membro non ha utilizzato un meccanismo di finanziamento per la fornitura del servizio universale, come autorizzato dall'articolo 7, e se l'[ANR] si è accertata che nessuno dei fornitori del servizio universale designati in tale Stato membro ha ricevuto assistenza statale, occulta o di altro tipo, e che la concorrenza nel mercato è pienamente efficace, tale autorità può decidere di non applicare i requisiti del presente articolo.

(...)».

7 L'articolo 22 della direttiva 97/67 modificata prevede:

«1. Ciascuno Stato membro designa una o più [ANR] per il settore postale, giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali. Gli Stati membri che mantengono la proprietà o il controllo di fornitori di servizi postali provvedono alla piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo.

(...)

2. Le [ANR] 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.

(...)

3. Gli Stati membri prevedono, a livello nazionale, meccanismi efficienti che consentano a qualunque utente e a qualunque fornitore di servizi postali interessati da una decisione di una [ANR] di ricorrere avverso detta decisione dinanzi ad un organo di ricorso indipendente dalle parti coinvolte. In attesa dell'esito di un eventuale ricorso, resta in vigore la decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione, a meno che l'organo di ricorso non decida altrimenti».

8 L'allegato I di tale direttiva, intitolato «Orientamenti per il calcolo dell'eventuale costo netto del servizio universale», contiene una parte B, intitolata «Calcolo del costo netto», che prevede quanto segue:

«Le [ANR] prendono in considerazione tutti i mezzi atti a incoraggiare adeguatamente i fornitori di servizi postali (designati o meno) ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi.

Il costo netto degli obblighi di servizio universale è ogni costo connesso all'operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione. Il costo netto degli obblighi di servizio universale deve essere calcolato come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale designato quando è soggetto ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi.

Nel calcolo si terrà conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati per fornire il servizio universale, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica.

(...)

(...) La verifica del costo netto è di competenza delle [ANR]. Il fornitore o i fornitori del servizio universale cooperano con l'[ANR] per consentire la verifica del costo netto».

Direttiva 2008/6

9 I considerando 29, 41, 49 e 56 della direttiva 2008/6 così recitano:

“(29) È opportuno continuare ad applicare a qualsiasi meccanismo di finanziamento i principi di trasparenza, di non discriminazione e di proporzionalità contemplati attualmente nella direttiva [97/67] e ogni decisione in questo campo dovrebbe basarsi su criteri trasparenti, obiettivi e verificabili. In particolare, il costo netto del servizio universale dovrebbe essere calcolato, sotto la supervisione delle [ANR], come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale quando è soggetto ad un obbligo del servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tale obbligo. Nel calcolo si dovrebbe tenere conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi commerciali di cui beneficiano i fornitori del servizio postale designati per fornire il servizio universale, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica.

(...)

(41) In considerazione della transizione ad un mercato pienamente competitivo, ed al fine di evitare che le sovvenzioni incrociate abbiano effetti negativi sulla concorrenza, è opportuno continuare a esigere dagli Stati membri che mantengano l'obbligo per i fornitori del servizio universale di tenere conti separati e trasparenti, fatti salvi gli adeguamenti necessari.

Tale obbligo dovrebbe consentire alle autorità nazionali di regolamentazione, alle autorità della concorrenza e alla Commissione di disporre delle informazioni necessarie per adottare decisioni connesse al servizio universale e controllare l'equità delle condizioni di mercato fino a quando la concorrenza sarà effettiva. (...)

Mantenere conti separati e trasparenti dovrebbe fornire agli Stati membri ed alle rispettive [ANR] informazioni contabili sufficientemente dettagliate per:

- adottare decisioni relative al servizio universale,
- utilizzare tali informazioni al momento di determinare se gli obblighi del servizio universale imposti comportano un costo netto e rappresentano un onere finanziario eccessivo per il fornitore del servizio universale,

– (...)

(49) Chiunque dovrebbe avere il diritto di ricorrere avverso una decisione delle [ANR] che lo riguardi dinanzi ad un organo che sia indipendente da tale autorità. Tale organo può essere un tribunale. Questa procedura di ricorso si applica fatti salvi la ripartizione delle competenze all'interno dei sistemi giudiziari nazionali o i diritti riconosciuti alle persone

fisiche e giuridiche nel rispettivo ordinamento nazionale. In attesa della conclusione di tali procedure è necessario garantire la validità temporanea delle decisioni delle [ANR] al fine di garantire la certezza del diritto e la sicurezza del mercato.

(...)

- (56) Poiché gli obiettivi della presente direttiva, vale a dire completare un mercato interno dei servizi postali della Comunità, garantire un livello comune del servizio universale per tutti gli utenti e fissare principi armonizzati per la regolamentazione dei servizi postali, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti, essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. (...)».

Diritto bulgaro

- 10 Ai sensi dell'articolo 147 dell'Administrativnoprotsesualen kodeks (codice del processo amministrativo):

«(1) I cittadini e le organizzazioni i cui diritti, libertà o interessi legittimi sono stati violati o minacciati dall'atto amministrativo, o per i quali esso crea obblighi, hanno il diritto di impugnarlo.

(...)».

- 11 L'articolo 15 dello Zakon za poshtenskite uslugi (legge sui servizi postali) così dispone:

«(1) La [KRS] disciplina la fornitura dei servizi postali in conformità con la presente legge:

1. garantendo le condizioni di fornitura del servizio postale universale sull'intero territorio nazionale;

(...)

11. sviluppando un metodo per il calcolo dei costi netti della fornitura del servizio postale universale e per la determinazione dei criteri di accertamento dell'esistenza di un onere finanziario eccessivo; tale metodo di calcolo è adottato dal Consiglio dei ministri su proposta della [KRS];

(...)

(2) Le decisioni della [KRS] che attuano la presente legge sono atti amministrativi individuali, normativi o generali impugnabili con ricorso proposto in conformità al codice del processo amministrativo dinanzi al giudice amministrativo competente.

(...)».

12 L'articolo 24 di tale legge così prevede:

«Il servizio postale universale è garantito da un operatore postale al quale la legge ha imposto l'obbligo di fornire tale servizio nell'intero territorio del Paese attraverso una rete postale da esso organizzata e gestita».

13 Ai sensi dell'articolo 29, della suddetta legge:

«(1) L'operatore postale tenuto a garantire il servizio postale universale riceve una compensazione a carico del bilancio dello Stato, qualora l'obbligo di fornire il servizio postale universale comporti costi netti e costituisca un onere finanziario eccessivo.

(2) L'importo dell'onere finanziario eccessivo per la fornitura del servizio postale universale è determinato dalla [KRS] sulla base dei costi netti calcolati in conformità con il metodo previsto all'articolo 15, paragrafo 1, punto 11.

(...)».

14 Conformemente all'articolo 29a della legge sui servizi postali, su domanda dell'operatore postale tenuto a garantire il servizio universale, la KRS decide sull'importo dei costi netti di fornitura del servizio postale universale nonché sull'esistenza e sull'importo di un onere finanziario eccessivo risultante dalla fornitura del servizio postale universale. Dalla decisione di rinvio, così come dall'articolo 29a di detta legge risulta che la KRS non si pronuncia sull'importo della compensazione da concedere al fornitore del servizio universale in caso di constatazione di un onere finanziario eccessivo gravante su quest'ultimo. La KRS presenta la sua decisione e i relativi elementi al vice Primo ministro responsabile che, dal canto suo, presenta al ministro delle Finanze una proposta volta a includere nel progetto di legge sul bilancio dello Stato per l'anno successivo l'importo dei fondi destinati a compensare tale onere finanziario.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

15 La ricorrente nel procedimento principale è una società bulgara titolare di una licenza per la prestazione di servizi rientranti nel servizio postale universale. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la KRS, con la decisione n. 289 del 18 agosto 2022, aveva revocato tale licenza e vietato alla ricorrente nel procedimento principale, per un periodo di due anni, di chiedere una nuova licenza individuale per la prestazione di tali servizi, di ottenere una licenza siffatta e di acquistare quote o azioni del capitale di una società commerciale avente la qualità di operatore postale autorizzato nel settore di attività di cui trattasi.

16 La ricorrente nel procedimento principale ha proposto un ricorso contro tale decisione, che è stato respinto in primo grado. Secondo le informazioni fornite alla Corte dalla ricorrente nel procedimento principale e confermate dalla Repubblica di Bulgaria all'udienza dinanzi ad essa, tale pronuncia di rigetto nonché detta decisione sono state definitivamente annullate da una sentenza del Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria) del 29 gennaio 2024.

17 La BP, operatore postale storico in Bulgaria, è tenuta, dal 2010 e per un periodo di quindici anni, a garantire il servizio postale universale.

- 18 A seguito di una domanda di compensazione, ai sensi dell'articolo 29a della legge sui servizi postali, presentata da tale operatore, la KRS ha considerato, con la sua decisione n. 332 del 13 ottobre 2022 (in prosieguo: la «decisione controversa»), al termine di un procedimento di audit per il quale era stato dato mandato a un revisore indipendente, che i costi netti totali del servizio postale universale fornito da questo operatore per l'anno 2021 ammontavano a 28 456 000 leva bulgari (BGN) (circa EUR 14 500 000) e che tali costi netti costituivano per esso un onere finanziario eccessivo.
- 19 La ricorrente nel procedimento principale ha proposto un ricorso avverso la decisione controversa dinanzi all'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo della città di Sofia, Bulgaria), il quale lo ha respinto con ordinanza per carenza di interesse ad agire con la motivazione che la ricorrente nel procedimento principale non è la destinataria di tale decisione, la quale non creerebbe diritti o obblighi diretti e immediati nei suoi confronti e non inciderebbe sui suoi diritti e interessi legittimi.
- 20 La ricorrente nel procedimento principale ha impugnato tale ordinanza dinanzi al Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa), giudice del rinvio, facendo valere di essere in concorrenza con la BP sia sul mercato dei servizi rientranti nel servizio postale universale sia su quello dei servizi postali non universali. Essa dichiara di aver partecipato a diverse gare di appalti pubblici e afferma che le offerte anormalmente basse presentate in tale contesto dalla BP l'hanno indotta a sospettare che quest'ultima abbia utilizzato le sovvenzioni ricevute dallo Stato per l'esecuzione dell'obbligo di servizio postale universale anche al fine di finanziare altre attività, provocando in tal modo una distorsione della concorrenza che avrebbe un'incidenza diretta sulle sue attività commerciali esercitate sul mercato interessato. La stessa avrebbe proposto diversi ricorsi, facendo valere a loro sostegno che la BP aveva beneficiato di aiuti di Stato. Le sue affermazioni non sarebbero mai state esaminate, per il motivo che «i costi del servizio postale universale [sarebbero] stati autorizzati annualmente dalla KRS nell'ambito di un procedimento amministrativo avviato su richiesta della [BP] “per compensare l'onere finanziario eccessivo derivante dall'esecuzione dell'obbligo di servizio postale universale”».
- 21 Dinanzi al giudice del rinvio, la ricorrente nel procedimento principale fa valere, in particolare, che il calcolo del costo netto della fornitura del servizio postale universale non costituisce una semplice procedura contabile, ma deve consentire all'autorità di regolamentazione di procedere ad una valutazione completa del mercato di cui trattasi. La decisione ad essa relativa rientrerebbe tra le decisioni di cui all'articolo 14 della direttiva 97/67 modificata, in combinato disposto con l'articolo 22 di quest'ultima, e potrebbe, pertanto, essere impugnata da «qualunque utente» del servizio postale universale nonché da «qualunque fornitore di servizi postali» interessato da quest'ultima.
- 22 A sostegno della sua impugnazione, la ricorrente nel procedimento principale invoca sia la sua qualità di «fornitore di un servizio postale» sia quella di «utente del servizio postale universale» e ritiene che l'ordinanza dell'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo della città di Sofia) impugnata dinanzi al giudice del rinvio violi l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), l'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e l'articolo 22 della direttiva 97/67 modificata. Essa fa valere che le imprese concorrenti del fornitore incaricato di garantire il servizio universale possono contestare le decisioni dell'ANR qualora esse causino una distorsione della concorrenza. Nel caso di specie, la KRS avrebbe adottato una decisione in modo sommario e automatico, basandosi, da un lato, su

una relazione redatta dalla BP, che non sarebbe mai stata resa pubblica e, dall'altro, sull'analisi di un revisore indipendente che, tuttavia, non avrebbe effettuato verifiche approfondite nella contabilità della BP e sarebbe stata resa pubblica solo in parte.

- 23 Dal canto suo, la KRS ricorda che il meccanismo previsto all'articolo 22 della direttiva 97/67 modificata è stato attuato a livello nazionale mediante la procedura di ricorso prevista dal codice del processo amministrativo e che l'ambito delle persone legittimate a proporre un ricorso avverso le sue decisioni non è illimitato. Le persone «interessate», ai sensi di tale direttiva, sarebbero quelle che subiscono «gli effetti sostanziali» di siffatte decisioni, vale a dire l'estinzione o la limitazione di diritti soggettivi esistenti, la creazione di nuovi obblighi giuridici, l'estensione di obblighi esistenti o ancora l'impossibilità di esercitare diritti soggettivi. Nel caso di specie, l'annullamento della decisione controversa non causerebbe alcun cambiamento nella sfera giuridica della ricorrente nel procedimento principale, mentre accogliere la tesi sostenuta da quest'ultima comporterebbe un'estrema incertezza del diritto.
- 24 Alla luce di tali argomenti, il giudice del rinvio ritiene che, per rispondere alla questione se la ricorrente nel procedimento principale abbia un interesse ad agire contro la decisione controversa, sia necessario interpretare la nozione di «fornitore di servizi postali interessat[o] da una decisione di una [ANR]», ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 modificata. Secondo il giudice del rinvio non è necessario esaminare, nel contesto della controversia nel procedimento principale, il concetto di «utente» di servizi postali ai sensi di tale disposizione, in quanto la ricorrente nel procedimento principale avrebbe presentato solo argomenti relativi alla sua attività di fornitore di «servizi rientranti nel servizio postale universale» in concorrenza con BP sul mercato rilevante, senza fornire elementi di fatto da cui si possa dedurre che essa è un utente del servizio postale universale fornito da BP. Di conseguenza, secondo il giudice del rinvio, qualsiasi questione pregiudiziale relativa alla qualità di «utente» di servizi postali sarebbe ipotetica.
- 25 In tale contesto, il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Come debbano essere interpretati l'espressione “fornitore di servizi postali interessat[o] da una decisione [dell'ANR]” e, in particolare, il termine “interessat[o]” ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva [97/67 modificata]. Se il termine “interessat[o]” debba essere interpretato nel senso che la decisione dell'[ANR] deve essere presa specificamente nei confronti del fornitore di servizi postali. Se una società che agisce come fornitore di servizi postali ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva [97/67 modificata] sia “interessat[a]” qualora tale società sia in concorrenza con il fornitore del servizio postale universale in procedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici e, nel contestare le decisioni [adottate in] tali procedimenti, abbia sollevato argomenti relativi al sovvenzionamento incrociato del fornitore del servizio postale universale, i quali sono stati respinti dal giudice sulla base di decisioni dell'[ANR] che riconoscono il valore dei costi netti della fornitura del servizio postale universale da parte del fornitore del servizio postale universale e che stabiliscono che, in una certa misura, tali costi costituiscono un onere finanziario eccessivo derivante dalla fornitura del servizio postale universale.
- 2) Se l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva [97/67 modificata] e l'articolo 47 della [Carta] ostino a una situazione come quella oggetto del procedimento principale, nella quale un fornitore di servizi postali concorrente del fornitore del servizio postale universale non può impugnare dinanzi a un organo indipendente una decisione dell'[ANR] che riconosce il

valore dei costi netti della fornitura del servizio postale universale da parte del fornitore del servizio postale universale e che stabilisce che, in una certa misura, tali costi costituiscono un onere finanziario eccessivo derivante dalla fornitura del servizio postale universale».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

- 26 Nelle sue osservazioni scritte, la Repubblica di Bulgaria contesta la ricevibilità della prima questione pregiudiziale, sostenendo, in particolare, che essa è fondata su affermazioni di fatto invocate dalla sola ricorrente nel procedimento principale e che non sono state accertate dinanzi al giudice del rinvio. Tale questione sarebbe, pertanto, ipotetica. La Repubblica di Bulgaria si interroga inoltre sull'utilità della risposta della Corte a detta questione nell'ambito del procedimento principale.
- 27 A tal riguardo, occorre ricordare che da una giurisprudenza costante risulta che, se le questioni sollevate nell'ambito di una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta ai sensi dell'articolo 267 TFUE riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire. Infatti, tali questioni poste dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che esso definisce sotto la propria responsabilità, e di cui non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto, da parte della Corte, di statuire su una questione proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 6 giugno 2024, INGSTEEL, C-547/22, EU:C:2024:478, punti 25 e 26 e giurisprudenza citata).
- 28 Nel caso di specie, non si può contestare né che la prima questione pregiudiziale verta sull'interpretazione dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 modificata né che tale disposizione e, in particolare, il suo ambito di applicazione soggettivo siano rilevanti per la soluzione della controversia principale.
- 29 È vero che, con tale questione, il giudice del rinvio intende appurare se la qualità di «fornitore di servizi postali interessat[o] da una decisione adottata da un'[ANR]», ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, di tale direttiva, rivendicata dalla ricorrente nel procedimento principale, possa essere determinata in funzione di elementi di fatto relativi a procedimenti amministrativi e giurisdizionali diversi dal procedimento principale, elementi che, secondo la Repubblica di Bulgaria, non sarebbero stati accertati nel caso di specie.
- 30 Orbene, secondo una giurisprudenza costante, anche se può essere vantaggioso, a seconda delle circostanze, che i fatti di una causa siano accertati al momento del rinvio alla Corte, ciò non toglie che i giudici nazionali hanno la più ampia facoltà di adire la Corte ove ritengano che, una causa dinanzi ad essi pendente sollevi questioni implicanti un'interpretazione o un esame delle disposizioni del diritto dell'Unione che esigono una pronuncia da parte loro (v., in tal senso, sentenza del 4 giugno 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punto 31 e giurisprudenza citata). Tali giudici sono in particolare liberi di esercitare tale facoltà nel momento del procedimento che essi giudicano opportuno (sentenza del 14 novembre 2018, Memoria e Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punto 33 e giurisprudenza citata).

- 31 Pertanto, una domanda di pronuncia pregiudiziale non può essere dichiarata irricevibile per il solo motivo che essa è intervenuta in una fase precoce del procedimento principale (sentenza del 14 novembre 2018, Memoria e Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punto 34).
- 32 Ne consegue che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Nel merito

- 33 *In limine*, occorre ricordare che, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una soluzione utile che gli consenta di dirimere la controversia ad esso sottoposta. In tale prospettiva, alla Corte spetta, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte (sentenza del 20 aprile 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, punto 23 e giurisprudenza citata).
- 34 In tal senso, occorre considerare che con le sue questioni, da esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 modificata, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale in forza della quale un fornitore di servizi postali concorrente del fornitore del servizio postale universale non può impugnare dinanzi a un organismo indipendente una decisione dell'ANR, di cui non è destinatario, con la quale quest'ultima procede, in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 3, di tale direttiva, al calcolo dell'importo dei costi netti sostenuti dal fornitore del servizio postale universale e constata che tali costi costituiscono un onere finanziario eccessivo, ai sensi di quest'ultima disposizione.
- 35 Per rispondere a tale questione, è necessario interpretare la nozione di «fornitore di servizi postali interessat[o] da una decisione di una [ANR]» di cui all'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 modificata, che, in assenza di un espresso richiamo al diritto degli Stati membri, deve essere considerata come una nozione autonoma del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 21 febbraio 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, punto 26 e giurisprudenza citata).
- 36 A tal riguardo, occorre rilevare, al pari della Repubblica di Bulgaria e della Commissione, che l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 modificata è formulato in termini sostanzialmente identici a quelli dell'articolo 4, paragrafo 1, prima frase, della direttiva 2002/21/CE 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 (direttiva quadro) (GU 2002, L 108, pag. 33), ora confluito nell'articolo 31, paragrafo 1, della 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).
- 37 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, prima frase, della direttiva 2002/21, «[g]li Stati membri prevedono, a livello nazionale, meccanismi efficienti che permettano a qualunque utente e a qualunque impresa che fornisce reti e/o servizi di comunicazione elettronica, che siano interessati dalla decisione di una autorità nazionale di regolamentazione, di ricorrere contro detta decisione dinanzi ad un organo di ricorso, indipendente dalle parti coinvolte».
- 38 Orbene, secondo una costante giurisprudenza, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2002/21 costituisce espressione del principio della tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'articolo 47 della Carta, in forza del quale spetta ai giudici degli Stati membri garantire la tutela

giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione (sentenza del 20 aprile 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, punto 33 e giurisprudenza citata).

- 39 L'interpretazione di tale disposizione deve, pertanto, tener conto dell'importanza di tale diritto fondamentale quale risultante dal sistema messo in atto dalla Carta nel suo complesso. Occorre in particolare tener conto del fatto che, seppure l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette limitazioni all'esercizio del diritto fondamentale di cui trattasi, tale disposizione esige, tuttavia, che ogni limitazione rispetti il contenuto essenziale di tale diritto fondamentale e che, in ossequio al principio di proporzionalità, questa sia necessaria e corrisponda effettivamente ad obiettivi di interesse generale (v., in tal senso, sentenza del 20 aprile 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, punto 40 e giurisprudenza citata).
- 40 In tale contesto, la Corte ha ritenuto che, alla luce degli obblighi delle ANR di promuovere la concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche, una rigida interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2002/21, secondo cui tale disposizione non conferirebbe un diritto di ricorso a persone diverse dai destinatari delle decisioni di tali autorità, sarebbe difficilmente compatibile con gli obiettivi generali e i principi di regolamentazione derivanti, per tali autorità, da detta direttiva e, in particolare, con l'obiettivo di promozione della concorrenza (sentenza del 20 aprile 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, punto 35, e giurisprudenza citata).
- 41 Quindi, secondo una costante giurisprudenza, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2002/21 concerne sia il destinatario della decisione di cui trattasi sia le altre imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica e che possono essere concorrenti di tale destinatario, nella misura in cui l'ANR si pronuncia nel contesto di un procedimento inteso a salvaguardare la concorrenza e tale decisione può incidere sulla posizione di tale imprese sul mercato (v., in tal senso, sentenze del 22 gennaio 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, punto 39, e del 20 aprile 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, punti 32 e 36).
- 42 Orbene, un'interpretazione restrittiva dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 modificata sarebbe difficilmente compatibile, per ragioni analoghe a quelle menzionate ai punti da 38 a 40 della presente sentenza, con gli obiettivi perseguiti da quest'ultima.
- 43 Per quanto riguarda, a tal proposito, da un lato, gli obiettivi della normativa dell'Unione in materia, dal considerando 56 della direttiva 2008/6 risulta che gli obiettivi perseguiti da quest'ultima sono il completamento del mercato interno dei servizi postali dell'Unione, la garanzia di un livello comune di servizio universale per tutti gli utenti e la fissazione di principi armonizzati per la regolamentazione di tale settore. Risulta, nondimeno, dal considerando 41 di tale direttiva che tali obiettivi sono perseguiti «[i]n considerazione della transizione ad un mercato pienamente competitivo».
- 44 Per quanto riguarda, dall'altro lato, i compiti attribuiti alle ANR del settore postale, dal considerando 39 della direttiva 97/67 modificata risulta che la garanzia del loro status di ente indipendente mira a «non distorcere la concorrenza». Inoltre, conformemente all'articolo 22, paragrafo 2, di tale direttiva, dette autorità possono anche essere incaricate di garantire il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel settore postale e, come risulta dal paragrafo 1 di tale articolo, le stesse autorità sono tenute a consultarsi e cooperare con le autorità nazionali incaricate di attuare il diritto della concorrenza.

- 45 In tali circostanze, non vi è alcun motivo di interpretare in modo diverso due disposizioni del diritto dell'Unione redatte in modo sostanzialmente identico, quali, da un lato, l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 modificata e, dall'altro, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2002/21, dato che, inoltre, queste due direttive disciplinano settori affini di tale diritto, attribuiscono competenze analoghe alle ANR designate per ciascuno di essi e perseguono obiettivi simili (v., per analogia, sentenza del 17 settembre 2002, *Concordia Bus Finland*, C-513/99, EU:C:2002:495, punti 90 e 91).
- 46 Occorre, pertanto, ritenere che l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 modificata riguardi sia i destinatari di una decisione come la decisione controversa sia i fornitori di servizi postali concorrenti di tali destinatari, purché tale decisione sia stata adottata nell'ambito di un procedimento diretto a garantire una concorrenza non falsata e possa incidere sulla posizione di tali fornitori concorrenti sul mercato.
- 47 È vero che il considerando 49 della direttiva 2008/6 enuncia che «[c]hiunque dovrebbe avere il diritto di ricorrere avverso una decisione delle [ANR] che lo riguardi dinanzi ad un organo che sia indipendente da tale autorità». Tuttavia, tale considerando si limita ad evocare la possibilità, per chiunque sia interessato da una decisione di una ANR, di proporre un ricorso contro una siffatta decisione. Orbene, la semplice evocazione di detta possibilità in tale considerando non implica affatto che tale ricorso sia precluso ad altri soggetti, come le imprese concorrenti del destinatario di detta decisione (v., per analogia, sentenza del 21 febbraio 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, punto 45).
- 48 In questo contesto e al fine di fornire al giudice del rinvio una risposta utile, è necessario esaminare, alla luce delle considerazioni esposte nel punto 46 della presente sentenza, se una decisione dell'ANR responsabile del settore postale come la decisione controversa, ossia una decisione che calcola l'importo dei costi netti sostenuti dal fornitore del servizio postale universale e constata che tali costi costituiscono un onere finanziario eccessivo, costituisca una decisione, da un lato, adottata nel contesto di un procedimento volto a garantire una concorrenza non falsata e, dall'altro, in grado di incidere sulla posizione sul mercato di un concorrente di tale fornitore.
- 49 Occorre ricordare, in via preliminare, che, conformemente all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 97/67 modificata, gli Stati membri stabiliscono se gli obblighi di servizio universale previsti da quest'ultima comportino un costo netto, calcolato tenendo conto dell'allegato I di tale direttiva, e se rappresentino un onere finanziario eccessivo per il fornitore o i fornitori del servizio universale. Come risulta dagli articoli 7, 14 e 22 della direttiva 97/67 modificata, letti alla luce dei considerando 29 e 41 della direttiva 2008/6, il calcolo dei costi netti del servizio universale è effettuato sotto la supervisione delle ANR, che svolgono i loro compiti in modo completamente indipendente sia dagli attori del mercato sia dalle autorità statali (v., in tal senso, sentenza del 7 settembre 2023, *Nexive Commerce e a.*, C-226/22, EU:C:2023:637, punto 42). Inoltre, all'allegato I, parte B, della direttiva 97/67 modificata viene precisato che la verifica del calcolo del costo netto spetta all'ANR. Occorre, pertanto, considerare che le decisioni adottate dalle ANR nell'esercizio delle competenze ad esse incombenti in forza di dette disposizioni producono effetti giuridici obbligatori, essendo irrilevante al riguardo la circostanza che tali decisioni possano, eventualmente inserirsi nell'ambito di altri procedimenti disciplinati dal diritto nazionale ai fini della determinazione dell'importo della compensazione da concedere ai fornitori del servizio universale.

- 50 Ciò precisato, per quanto riguarda, in primo luogo, la questione se una decisione come la decisione controversa sia stata adottata nel contesto di un procedimento volto a garantire una concorrenza non falsata, si deve dedurre dal considerando 41 della direttiva 2008/6 che l'obiettivo principale dell'articolo 14 della direttiva 97/67 modificata, il cui paragrafo 2 impone al fornitore o ai fornitori del servizio universale di tenere una contabilità trasparente che distingua i servizi e i prodotti che fanno parte del servizio universale da quelli che non ne fanno parte, è quello di far sì che gli Stati membri controllino l'equità delle condizioni del mercato dei servizi postali, sia nei confronti del fornitore o dei fornitori del servizio universale sia nei confronti dei concorrenti di questi ultimi. Tale interpretazione è peraltro confermata dall'articolo 14, paragrafo 8, di quest'ultima direttiva, ai sensi del quale l'ANR può decidere di non applicare i requisiti previsti dalle disposizioni di tale articolo in materia di contabilità dei costi se si è accertata che nessuno dei fornitori del servizio universale ha ricevuto assistenza statale, occulta o di altro tipo, e che la concorrenza nel mercato è pienamente efficace.
- 51 Orbene, dal momento che, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 97/67, modificata, l'ANR tiene conto degli elementi forniti conformemente ai requisiti previsti da tale articolo nell'esercitare le competenze ad essa incombenti in forza dell'articolo 7, paragrafo 3, di tale direttiva, si deve ritenere che le decisioni adottate nel contesto di tale esercizio di competenze siano volte a salvaguardare la concorrenza, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 41 della presente sentenza.
- 52 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la questione se una decisione come la decisione controversa possa incidere sulla posizione sul mercato dei concorrenti del destinatario di una siffatta decisione, si deve ritenere che tale condizione sia soddisfatta se i diritti dei concorrenti in discussione siano potenzialmente lesi dalla decisione dell'ANR interessata a causa, da un lato, del suo contenuto e, dall'altro, dell'attività esercitata o prevista da tali concorrenti (v., per analogia, sentenza del 20 aprile 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, punto 50 e giurisprudenza citata).
- 53 Orbene, l'esigenza di adottare una decisione come la decisione controversa al fine di verificare l'equità delle condizioni del mercato interessato, rilevata al punto 50 della presente sentenza, si fonda sulla premessa che, se tali condizioni non sono eque, il contenuto di tale decisione può incidere sulla concorrenza tra gli operatori di detto mercato. Una siffatta decisione è quindi, per sua natura, idonea ad incidere sulla posizione delle imprese concorrenti del destinatario di tale decisione, nei limiti in cui esse esercitano o intendono esercitare un'attività come quella cui si riferisce la giurisprudenza citata al punto 52 della presente sentenza, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.
- 54 Infatti, occorre constatare, al pari della Repubblica di Bulgaria, che il procedimento volto a determinare i costi netti della fornitura del servizio postale universale e a constatare che tali costi costituiscono un onere eccessivo gravante sul fornitore di tale servizio ha l'obiettivo di ristabilire una condizione di parità tra quest'ultimo e gli altri operatori del mercato, non soggetti all'obbligo di garantire un simile servizio. Da tale constatazione risulta che, se la decisione adottata al termine di un siffatto procedimento è fondata su elementi erronei o arbitrari, la posizione di tale prestatore sul mercato interessato rischia di essere rafforzata in modo artificioso, il che inciderebbe, necessariamente, sulla posizione dei suoi concorrenti su tale mercato, e ciò indipendentemente dal meccanismo di compensazione dei costi netti scelto dallo Stato membro interessato in forza dell'articolo 7 della direttiva 97/67 modificata.

- 55 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 modificata, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, dev'essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale in forza della quale un fornitore di servizi postali concorrente del fornitore del servizio postale universale non può impugnare dinanzi a un organismo indipendente una decisione dell'ANR, di cui non è destinatario, con la quale quest'ultima procede, in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 3, di tale direttiva, al calcolo dell'importo dei costi netti sostenuti dal fornitore del servizio postale universale e constata che tali costi costituiscono un onere finanziario eccessivo, ai sensi di quest'ultima disposizione.

Sulle spese

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

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

L'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale in forza della quale un fornitore di servizi postali concorrente del fornitore del servizio postale universale non può impugnare dinanzi a un organismo indipendente una decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione, di cui non è destinatario, con la quale quest'ultima procede, in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 97/67 modificata, al calcolo dell'importo dei costi netti sostenuti dal fornitore del servizio postale universale e constata che tali costi costituiscono un onere finanziario eccessivo, ai sensi di quest'ultima disposizione.

Firme