



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 116 del 28 settembre 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

La Corte di giustizia UE interviene sulle modalità di calcolo del contributo dovuto all'Autorità garante delle comunicazioni dagli operatori di servizi postali

La Corte di giustizia UE ha chiarito che secondo la disciplina eurounitaria sul mercato interno dei servizi postali (direttiva 97/67/CE come modificata dalla direttiva 2008/6/CE):

- ciascuno Stato membro può optare per un meccanismo di finanziamento dell'autorità nazionale di regolamentazione responsabile del settore postale alimentato esclusivamente mediante contributi imposti agli operatori di tale settore purché tale sistema garantisca che l'autorità nazionale di regolamentazione interessata disponga effettivamente delle risorse indispensabili per assicurare il suo buon funzionamento e l'adempimento, in piena indipendenza, dei suoi compiti di regolamentazione del settore postale o dei mezzi giuridici che le consentano di acquisire tali risorse;
- la nozione di "costi operativi" impiegata per la determinazione di tale contributo comprende, da un lato, i costi sostenuti dalle autorità nazionali di regolamentazione del settore postale per le loro attività di regolamentazione relative ai servizi postali esulanti dall'ambito di applicazione del servizio universale e, dall'altro, i costi generati dalle attività di tali autorità che, pur non essendo direttamente connesse ai compiti di regolamentazione di queste ultime, sono funzionali all'esercizio delle loro competenze di regolamentazione del settore postale;
- la normativa nazionale in materia può imporre, in modo uniforme, all'insieme degli operatori di detto settore un obbligo di contribuire al finanziamento dei costi operativi di tale autorità senza tener conto dell'intensità delle attività di regolamentazione e di monitoraggio svolte in relazione ai diversi tipi di servizi postali e senza operare alcuna distinzione, a tal fine, tra fornitori del servizio postale universale e operatori di corriere espresso, purché l'obbligo imposto da tale normativa a detti operatori sia, peraltro, trasparente, accessibile, preciso e univoco, e purché esso sia reso pubblico anticipatamente e sia basato su criteri oggettivi.

Corte di giustizia UE, sezione V, 7 settembre 2023, C-226/22, Nexive Commerce S.r.l

Unione europea – Servizi pubblici - Servizi postali - Direttiva 97/67/CE - Imprese del settore postale - Autorità nazionale di regolamentazione delle comunicazioni elettroniche – Costi amministrativi - Computabilità

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato i seguenti principi:

- *l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e 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, in combinato disposto con l'articolo 22 della direttiva 97/67/CE, come modificata, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro opti per un meccanismo di finanziamento dell'autorità nazionale di regolamentazione responsabile del settore postale alimentato esclusivamente mediante contributi imposti agli operatori di tale settore ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di tale direttiva, come modificata, ad esclusione di qualsiasi finanziamento da parte del bilancio dello Stato, purché tale sistema garantisca che l'autorità nazionale di regolamentazione interessata disponga effettivamente delle risorse indispensabili per assicurare il suo buon funzionamento e l'adempimento, in piena indipendenza, dei suoi compiti di regolamentazione del settore postale o dei mezzi giuridici che le consentano di acquisire tali risorse;*
- *l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE, in combinato disposto con l'articolo 22 della direttiva 97/67/CE, come modificata, deve essere interpretato nel senso che la nozione di "costi operativi" di cui alla prima di tali disposizioni comprende, da un lato, i costi sostenuti dalle autorità nazionali di regolamentazione del settore postale per le loro attività di regolamentazione relative ai servizi postali esulanti dall'ambito di applicazione del servizio universale e, dall'altro, i costi generati dalle attività di tali autorità che, pur non essendo direttamente connesse ai compiti di regolamentazione di queste ultime, sono funzionali all'esercizio delle loro competenze di regolamentazione del settore postale;*
- *il diritto dell'Unione, e in particolare i principi di proporzionalità e di non discriminazione nonché l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale la quale, al fine di garantire all'autorità nazionale di regolamentazione responsabile del settore postale un finanziamento idoneo a consentirle di adempiere in piena indipendenza i suoi compiti relativi alla regolamentazione di tale settore, impone, in modo uniforme, all'insieme degli operatori di detto settore un obbligo di contribuire al finanziamento dei costi operativi di tale autorità senza tener conto dell'intensità delle attività di regolamentazione e di monitoraggio svolte in relazione ai diversi tipi di servizi postali e senza operare alcuna distinzione, a tal fine, tra fornitori del servizio postale universale e operatori di corriere espresso, purché l'obbligo imposto da tale normativa a detti operatori sia, peraltro, trasparente, accessibile, preciso e univoco, e purché esso sia reso pubblico anticipatamente e sia basato su criteri oggettivi (1).*

(1) I. – La Corte di giustizia UE - su rinvio pregiudiziale di Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 23 marzo 2022, n. 2066 (oggetto di News US n. 35 del 6 aprile 2022 in Foro it., rep. 2022, Posta, n. 17 nonché in Appalti & Contratti, 2022, fasc. 4, 77), disposto nell'ambito di una serie di

controversie riunite nell'ambito delle quali taluni operatori economici operanti sul mercato del servizio postale hanno impugnato i provvedimenti dell'Autorità garante delle comunicazioni con i quali era stata fissata la disciplina per il calcolo del contributo dovuto dagli stessi operatori per gli anni 2017, 2018 e 2019, nonché i susseguenti atti di richiesta del contributo annuale – ha affermato i principi di cui in massima.

II. – Il collegio, dopo aver analizzato la vicenda processuale sottesa e le disposizioni applicabili, ha osservato quanto segue:

- a) l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE consente agli Stati membri di subordinare, "se opportuno", la concessione di autorizzazioni agli operatori del settore postale "all'obbligo di contribuire finanziariamente ai costi operativi" delle Autorità nazionali di regolazione del settore; tutte le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia UE riguardano, in sostanza, la portata di tale obbligo di contribuire al finanziamento dei "costi operativi" delle Autorità nazionali di regolazione di tale settore e quest'ultima nozione "costi operativi" è oggetto della seconda questione pregiudiziale, che occorre pertanto esaminare per prima;
- b) nel dettaglio con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE, in combinato disposto con l'articolo 22 della medesima direttiva, debba essere interpretato nel senso che la nozione di "costi operativi" di cui alla prima di tali disposizioni comprende, da un lato, i costi sostenuti dalle Autorità nazionali di regolazione del settore postale per le loro attività di regolamentazione relative ai servizi postali esulanti dall'ambito di applicazione del servizio universale e, dall'altro, i costi generati dalle attività di tali Autorità che, pur non essendo direttamente connesse ai compiti di regolamentazione di queste ultime, sono funzionali all'esercizio di tutte le competenze istituzionali di tali autorità, vale a dire i costi sostenuti da dette esse in conseguenza delle loro attività di natura amministrativa e istituzionale, preparatorie o necessarie per lo svolgimento dei loro compiti di regolamentazione (in prosieguo: i "costi trasversali"); in particolare, in proposito, occorre rilevare che:
 - b1) conformemente al tenore letterale dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE, l'obbligo che gli Stati membri possono stabilire in forza di tale disposizione riguarda il finanziamento dei costi operativi dell'Autorità nazionale di regolazione di cui all'articolo 22 di tale direttiva, vale a dire quella che ciascuno Stato membro deve designare per il settore postale, in particolare al fine di garantire l'osservanza di detta direttiva;
 - b2) tale direttiva non definisce la nozione di "costi operativi"; in particolare, il suo articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, è, al riguardo, redatto in termini particolarmente generici.;
 - b3) secondo la giurisprudenza, qualora la formulazione di una disposizione di una direttiva non consenta, di per sé, di rispondere ad una questione sollevata dal giudice del rinvio, è necessario, ai fini dell'interpretazione di tale disposizione, tener conto del suo contesto nonché dell'economia generale e della finalità di tale direttiva (v., in tal senso, Corte di giustizia UE, grande

sezione, 12 novembre 2019, *Haqbin*, C-233/18, punto 42, in *Foro it.*, rep. 2019, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1127 e giurisprudenza ivi citata); b4) per quanto riguarda, più specificamente, la prima parte della seconda questione, la Corte di giustizia UE ha già avuto occasione di precisare che le attività spettanti alle Autorità nazionali di regolazione del settore postale riguardano tale settore nel suo complesso e non solo le forniture di servizi che rientrano nel servizio universale; pertanto, poiché le attività delle Autorità nazionali di regolazione, che hanno il compito, come risulta dall'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 97/67/CE, di garantire l'osservanza degli obblighi derivanti da tale direttiva e delle norme in materia di concorrenza nel settore postale, riguardano l'intero settore in parola e poiché il ruolo e i compiti di tali autorità sono stati pensati dal legislatore dell'Unione europea come diretti a favore di tutti gli operatori del settore postale, l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE deve essere interpretato nel senso che tutti i fornitori di servizi postali, inclusi quelli che non forniscono servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, possono, come contropartita, essere assoggettati all'obbligo di contribuire al finanziamento di tali autorità (Corte di giustizia UE, sez. V, 16 novembre 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, punti 29, 31 e 32, in *Foro it.*, rep. 2016, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 2319 nonché in *Foro amm.*, 2016, 2617 (m));

b5) secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia UE, costituiscono "fornitori di servizi postali", ai sensi di tale direttiva, le imprese di autotrasporto, di spedizione o di corriere espresso che forniscono servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali, salvo nel caso in cui la loro attività sia limitata al trasporto degli invii postali (Corte di giustizia UE, sez. V, 31 maggio 2018, Confetra e a., C-259/16 e C-260/16, punto 41, in *Foro it.*, rep. 2018, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 2110, in www.curia.europa.eu 2018, in *Foro amm.* 2018, 747 (m)); sebbene i servizi di corriere espresso si differenzino dal servizio postale universale per il loro valore aggiunto fornito ai clienti, per il quale questi ultimi accettano di pagare di più, in assenza di indicazione contraria e alla luce dell'obbligo di cui trattasi, l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di detta direttiva non può essere interpretato nel senso di escludere gli operatori di tali servizi dal suo ambito di applicazione personale (v. Corte di giustizia UE, sez. VI, 15 giugno 2017, Ilves Jakelu, C-368/15, punto 24, in *Foro it.*, Rep. 2017, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1554 nonché in *Foro amm.*, 2017, 1212 (m) e giurisprudenza ivi citata);

b6) pertanto, alla luce di tale concezione complessiva dei compiti assegnati alle Autorità nazionali di regolazione del settore postale e dei vantaggi che possono trarne tutti gli operatori di tale settore, occorre stabilire che la nozione di "costi operativi" deve essere interpretata nel senso che essa comprende, tra i costi che possono essere finanziati dai fornitori di servizi postali, i costi sostenuti dalle Autorità nazionali di regolazione responsabili del settore per i loro compiti di regolamentazione dei servizi rientranti nell'ambito del servizio universale e quelli relativi ai servizi esulanti da tale ambito;

b7) né dal contesto né dall'economia generale della direttiva 97/67/CE emerge alcun elemento che possa restringere la portata della nozione di “costi operativi” di cui all'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di tale direttiva, nel senso che detta nozione non comprenda i costi trasversali;

b8) l'interpretazione di tale nozione non può, peraltro, ispirarsi a quella della nozione di “costi amministrativi” di cui al contesto normativo che disciplina le comunicazioni elettroniche, menzionato nell'ordinanza di rinvio; a tale riguardo, l'articolo 16 del codice europeo delle comunicazioni elettroniche stabilisce i costi connessi alla regolamentazione del mercato delle comunicazioni elettroniche che possono essere coperti dai diritti amministrativi imposti alle imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica; più specificamente, ai sensi del paragrafo 1, lettera a), di tale articolo, i diritti ivi contemplati coprono, complessivamente, i soli costi amministrativi sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del sistema di autorizzazione generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici che possono essere imposti a tali imprese e che 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 le decisioni in materia di accesso e interconnessione; in riferimento all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva autorizzazioni, la cui portata era sostanzialmente identica a quella dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera a), del codice europeo delle comunicazioni elettroniche che le è succeduto, la Corte di giustizia UE ha dichiarato che esso non ostava a una disciplina nazionale ai sensi della quale le imprese operanti nel settore delle telecomunicazioni erano tenute a versare un diritto destinato a coprire i costi complessivamente sostenuti dall'Autorità nazionale di regolazione responsabile del settore e non finanziati dallo Stato, a condizione che siffatto diritto fosse esclusivamente destinato alla copertura di costi relativi alle attività menzionate in detta disposizione, e che la totalità dei ricavi ottenuti a titolo di detto diritto non superasse i costi complessivi relativi a tali attività (v., in tal senso, Corte di giustizia UE, sez. IV, 18 luglio 2013, Vodafone Omnitel e a., da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12, punto 43, nonché Corte di giustizia UE, sez. VIII, ordinanza del 17 ottobre 2013, Sky Italia, C-376/12, punto 34 e giurisprudenza ivi citata);

b9) da un lato, si deve constatare che, a differenza delle disposizioni di cui ai due punti precedenti, le quali elencano con precisione i costi che possono essere coperti dai diritti imposti alle imprese operanti nei settori in questione, l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE è redatto in termini generici senza operare alcuna distinzione in base all'origine o alla natura dei costi sostenuti per il funzionamento delle Autorità nazionali di regolazione;

b10) dall'altro lato, tale interpretazione letterale è conforme all'obiettivo perseguito dalla direttiva 2008/6/CE, da cui deriva l'attuale formulazione dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE, di garantire che le Autorità nazionali di regolazione siano dotate “di

tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati”;

b11) pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE, in combinato disposto con l'articolo 22 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «costi operativi» di cui alla prima di tali disposizioni comprende, da un lato, i costi sostenuti dalle Autorità nazionali di regolazione del settore postale per le loro attività di regolamentazione relative ai servizi postali esulanti dall'ambito di applicazione del servizio universale e, dall'altro, i costi generati dalle attività di tali Autorità nazionali di regolazione che, pur non essendo direttamente connesse ai compiti di regolamentazione di queste ultime, sono funzionali all'esercizio delle loro competenze di regolamentazione del settore postale;

c) con la sua prima questione, il giudice del rinvio, invece, chiede, in sostanza, se l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE, in combinato disposto con l'articolo 22 di tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che esso osta a un sistema di finanziamento delle Autorità nazionali di regolazione responsabili del settore postale basato unicamente sui contributi imposti agli operatori di tale settore ai sensi di detto articolo 9, ad esclusione di qualsiasi finanziamento pubblico; in particolare:

c1) a tal riguardo, in primo luogo, dal mero utilizzo del verbo “contribuire” contenuto nell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE non si può dedurre che tale disposizione preveda soltanto la possibilità di imporre agli operatori del settore postale una semplice partecipazione al finanziamento dei costi operativi delle Autorità nazionali di regolazione di tale settore; infatti, se è vero che il verbo “contribuire” può essere inteso come riferito alla partecipazione a un'attività in comune, quest'ultimo non implica, tuttavia, l'intervento di finanziamenti provenienti dal bilancio dello Stato; al contrario, tenuto conto della formulazione molto generica della stessa disposizione, se ne deve dedurre che agli Stati membri viene riconosciuto un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda la determinazione delle fonti del sistema di finanziamento delle Autorità nazionali di regolazione responsabili del settore postale;

c2) l'articolo 9 della direttiva 97/67/CE lascia agli Stati membri la scelta tra un sistema di finanziamento basato esclusivamente sui diritti imposti agli operatori postali, un sistema di finanziamento a carico dei bilanci nazionali o, infine, un sistema misto di cofinanziamento delle Autorità nazionali di regolazione del settore postale, sia attraverso i contributi degli operatori di tale settore sia tramite il bilancio dello Stato membro interessato; il paragrafo 3 di detto articolo si limita, a tal riguardo, a precisare che gli obblighi di cui al paragrafo 2 dello stesso articolo sono trasparenti, accessibili, non discriminatori, proporzionati, precisi e univoci, che essi vengono resi pubblici anticipatamente e si basano su criteri oggettivi;

c3) in secondo luogo, per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce la disposizione contemplata al punto precedente, si deve rilevare che l'articolo 1

della direttiva 97/67/CE, pur precisando che quest'ultima fissa le regole comuni concernenti, in particolare, la creazione di Autorità nazionali di regolazione del settore in questione, non fornisce alcuna precisazione ulteriore in merito alle norme che disciplinano le modalità di finanziamento delle stesse;

c4) nessun'altra disposizione di tale direttiva consente di mettere in discussione la compatibilità con la direttiva 97/67/CE di un sistema di finanziamento delle Autorità nazionali di regolazione responsabili del settore postale alimentato esclusivamente mediante i contributi degli operatori di tale settore; è pur vero che l'articolo 22 di detta direttiva affida agli Stati membri la designazione di Autorità nazionali di regolazione funzionalmente indipendenti dagli operatori postali; tuttavia, occorre constatare che, nei limiti in cui un'Autorità nazionale di regolazione disponga effettivamente delle risorse finanziarie che le consentono di adempiere i propri compiti e di sottrarsi all'influenza indebita sia degli operatori del mercato sia delle autorità pubbliche, le modalità e le fonti del suo finanziamento non sono, in quanto tali, determinanti;

c5) infine, in terzo luogo, la finalità dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE, come menzionata al punto 35 della presente sentenza, non osta a che tale articolo sia interpretato nel senso che esso consente agli Stati membri di optare per un sistema di finanziamento delle Autorità nazionali di regolazione del settore postale alimentato esclusivamente mediante contributi degli operatori di tale settore, a condizione che sia garantito che tali Autorità nazionali di regolazione dispongano delle risorse indispensabili al loro buon funzionamento e, quindi, dei mezzi giuridici che consentano loro di esigere il versamento di contribuzioni da parte di tali operatori;

c6) alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE, in combinato disposto con l'articolo 22 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro opti per un meccanismo di finanziamento dell'Autorità nazionale di regolazione responsabile del settore postale alimentato esclusivamente mediante contributi imposti agli operatori di tale settore ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di tale direttiva, ad esclusione di qualsiasi finanziamento da parte del bilancio dello Stato, purché tale sistema garantisca che l'Autorità nazionale di regolazione interessata disponga effettivamente delle risorse indispensabili per assicurare il suo buon funzionamento e l'adempimento, in piena indipendenza, dei suoi compiti di regolamentazione del settore postale o dei mezzi giuridici che le consentano di acquisire tali risorse;

d) con la terza questione, il giudice del rinvio chiede, poi, in sostanza, se il diritto dell'Unione, in particolare i principi di proporzionalità e di non discriminazione, nonché l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che un obbligo di contribuzione finanziaria sia imposto a tutti gli operatori del settore postale, compresi i fornitori di servizi di corriere espresso,

e in modo uniforme, senza tener conto dell'asserito diverso grado di intensità dell'attività di regolamentazione dell'Autorità nazionale di regolazione alla quale sono soggetti, a seconda che le prestazioni da essi fornite rientrino o meno nell'ambito del servizio universale; a tal proposito, si deve rilevare che:

d1) la direttiva 97/67/CE non prevede una modalità specifica di calcolo dell'importo della contribuzione in questione; tuttavia, come ricordato al punto 39 della presente sentenza, un siffatto obbligo di contribuzione, imposto ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di tale direttiva, deve, conformemente al paragrafo 3 di tale articolo, oltre che essere trasparente, accessibile, preciso, univoco, reso pubblico anticipatamente e basato su criteri oggettivi, rispettare i principi di non discriminazione e di proporzionalità;

d2) per quanto riguarda, in primo luogo, la proporzionalità di un obbligo di contribuzione imposto ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di detta direttiva, in modo uniforme a tutti gli operatori del settore postale, si deve ricordare che spetta al giudice del rinvio verificare, nell'ambito di una valutazione globale di tutte le circostanze pertinenti in fatto e in diritto, se un obbligo del genere sia idoneo a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non ecceda quanto è necessario per raggiungerli; compete tuttavia alla Corte di giustizia UE fornirgli, a tal fine, tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che gli consentiranno di pronunciarsi (Corte di giustizia UE, sez. V, 31 maggio 2018, *Confetra e a.*, cit., punto 49 e giurisprudenza ivi citata);

d3) per quanto concerne, da un lato, l'adeguatezza di un siffatto obbligo al fine di garantire la realizzazione dell'obiettivo da esso perseguito, è d'uopo ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte di giustizia UE, 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 (Corte di giustizia UE, sez. V, 31 maggio 2018, *Confetra e a.*, cit., punto 50 e giurisprudenza ivi citata);

d4) nella presente causa è pacifico che la misura di cui trattasi, consistente nell'imporre in modo uniforme, a tutti gli operatori del settore postale, un medesimo obbligo di finanziamento e, in particolare, una medesima aliquota di contribuzione, senza tener conto del grado di intensità dell'attività di regolamentazione dell'Autorità nazionale di regolazione rispetto alle prestazioni di servizi effettuate da ciascun operatore, è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito o che la normativa nazionale persegue un siffatto obiettivo in modo coerente. Del resto, poiché l'obiettivo di tale misura nazionale è, in sostanza, quello di garantire all'Autorità nazionale di regolazione interessata il finanziamento più ampio possibile, che possa consentirle di adempiere i suoi compiti in piena indipendenza, detta misura deve, in linea di principio, essere considerata idonea a garantire la realizzazione di un siffatto obiettivo;

d5) dall'altro lato, non si può ritenere che questa stessa misura ecceda quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito per il solo fatto che, ai fini del calcolo della contribuzione controversa, non si tiene conto del grado di

intensità, eventualmente più elevato, dell'attività di tale Autorità nazionale di regolazione nel settore delle prestazioni rientranti nell'ambito del servizio universale; infatti, è pur vero che, come indicato dalla Commissione europea nelle sue osservazioni, la regolamentazione del servizio universale implica l'adozione di misure specifiche e, in taluni contesti, un monitoraggio assiduo da parte dell'Autorità nazionale di regolazione interessata; resta nondimeno il fatto che tale attività non si distingue dalle altre attività di una siffatta Autorità nazionale di regolazione riguardanti la regolamentazione del mercato in questione nel suo insieme e deve, pertanto, essere presa in considerazione nel contesto complessivo della liberalizzazione del settore postale; a tal proposito, tenuto conto dello sviluppo di tale settore, non si può escludere che i vari operatori si trovino a svolgere attività sempre più simili e che, come sottolinea il governo portoghese nelle sue osservazioni scritte, sussista una fungibilità dei servizi postali;

d6) pertanto, alla luce del margine di discrezionalità menzionato al precedente punto c1), il principio di proporzionalità nonché l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE non possono essere interpretati nel senso che debba esistere una correlazione precisa tra l'importo del contributo imposto a un operatore e i costi effettivamente sostenuti dall'Autorità nazionale di regolazione interessata per la sua attività di regolamentazione nei confronti di tale operatore;

d7) per quanto riguarda, in secondo luogo, il divieto di discriminazione, è giurisprudenza consolidata che il principio della 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 differenziazione non sia obiettivamente giustificata (Corte di giustizia UE, grande sezione, 7 marzo 2017, RPO, C-390/15, punto 41, e giurisprudenza ivi citata); orbene, se è vero che i servizi di corriere espresso si differenziano dal servizio postale universale per il loro valore aggiunto fornito ai clienti, da ciò non si può dedurre che i fornitori di siffatti servizi si trovino, dal punto di vista del loro eventuale obbligo di contribuire al finanziamento dei costi operativi delle Autorità nazionali di regolazione responsabili del settore postale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE, in una situazione che giustifica un trattamento diverso da quello riservato agli altri operatori di tale settore; ciò vale, più in generale, per gli operatori che non forniscono servizi rientranti nell'ambito di applicazione del servizio universale, la cui situazione non giustifica, di per sé, un trattamento diverso da quello riservato agli operatori che forniscono siffatti servizi. Infatti, alla luce dei vantaggi che tutti gli operatori del settore postale traggono dall'attività complessiva di una siffatta Autorità nazionale di regolazione, si deve rilevare che questi ultimi si trovano, in linea di principio, in situazioni comparabili, indipendentemente dalla natura dei servizi forniti da ciascun operatore;

d8) in ogni caso, occorre sottolineare che la paragonabilità di due situazioni deve essere valutata alla luce, in particolare, dello scopo della misura che stabilisce una distinzione tra le stesse o che, al contrario, applica loro un

identico trattamento (v., per analogia, Corte di giustizia UE, grande sezione, 1° marzo 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats e a., C-236/09, punto 29, in Foro it., 2011, III, 125);

d9) orbene, alla luce dell'obiettivo perseguito dalla misura di cui trattasi, si deve ritenere che gli operatori che non forniscono servizi rientranti nell'ambito del servizio universale e quelli che forniscono siffatti servizi si trovino in una situazione paragonabile; pertanto, fatta salva la valutazione complessiva di tutte le circostanze pertinenti di diritto e di fatto, che spetterà al giudice del rinvio effettuare, una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale non può essere considerata in contrasto con il principio di non discriminazione;

d10) alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla terza questione dichiarando che il diritto dell'Unione, e in particolare i principi di proporzionalità e di non discriminazione nonché l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale la quale, al fine di garantire all'Autorità nazionale di regolazione responsabile del settore postale un finanziamento idoneo a consentirle di adempiere in piena indipendenza i suoi compiti relativi alla regolamentazione di tale settore, impone, in modo uniforme, all'insieme degli operatori di detto settore un obbligo di contribuire al finanziamento dei costi operativi di tale Autorità nazionale di regolazione senza tener conto dell'intensità delle attività di regolamentazione e di monitoraggio svolte in relazione ai diversi tipi di servizi postali e senza operare alcuna distinzione, a tal fine, tra fornitori del servizio postale universale e operatori di corriere espresso, purché l'obbligo imposto da tale normativa a detti operatori sia, peraltro, trasparente, accessibile, preciso e univoco, e purché esso sia reso pubblico anticipatamente e sia basato su criteri oggettivi.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- e) analoghe questioni, tuttora pendenti, sono state sollevate - dinanzi alla Corte di giustizia UE con riguardo alla compatibilità con le previsioni del diritto eurounitario di settore della normativa nazionale sulle modalità di finanziamento a carico dei mercati dell'Autorità di regolazione dei trasporti e sull'individuazione dei soggetti tenuti a tale prestazione patrimoniale - da Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 24 marzo 2023, n. 3028 (oggetto di News UM n. 54 del 24 aprile 2023 a cui si rinvia per ulteriori riferimenti dottrinari e giurisprudenziali).