Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

2 maggio 2019*

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 97/67/CE – Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali – Fornitura del servizio postale universale – Diritti esclusivi dell'operatore designato – Emissione di mezzi di affrancatura diversi dai francobolli»

Nella causa C-259/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dallo Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Madrid (Tribunale di commercio n. 3 di Madrid, Spagna), con decisione del 20 giugno 2017, pervenuta in cancelleria l'11 aprile 2018, nel procedimento

Sociedad Estatal Correos y Telégrafos SA

contro

Asendia Spain SLU,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta dal F. Biltgen, presidente di sezione, J. Malenovský e L.S. Rossi (relatrice), giudici,

avvocato generale: E. Sharpston,

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Asendia Spain SLU, da I. Moreno-Tapia Rivas e E. de Félix Parrondo, abogadas, nonché da J. Botella Carretero, abogado;

– per il governo spagnolo, inizialmente da V. Ester Casas, successivamente da M.J. García-Valdecasas Dorrego, in qualità di agenti;

– per il governo francese, da A.-L. Desjonquères, E. de Moustier e R. Coesme, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da L. Nicolae e J. Rius Riu, in qualità di agenti,

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

* Lingua processuale: lo spagnolo.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione 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, e rettifica GU 2015, L 225, pag. 49) (in prosieguo: la «direttiva 97/67»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos SA (in prosieguo: la «Correos») e la Asendia Spain SLU, avente ad oggetto la commercializzazione, da parte di quest'ultima, di mezzi di affrancatura diversi dai francobolli.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 97/67

3 I considerando 8, 16 e 20 della direttiva 97/67 enunciano quanto segue:

«(8) considerando che misure con le quali si cerca di assicurare una liberalizzazione progressiva e controllata del mercato ed un giusto equilibrio nella loro applicazione sono necessarie al fine di garantire in tutto il territorio comunitario, nel rispetto degli obblighi e dei diritti dei prestatori del servizio universale, la libera prestazione di servizi nel settore postale stesso;

(…)

(16) considerando che il mantenimento di una serie di servizi che possono essere riservati nel rispetto delle norme del trattato e fatta salva l'applicazione delle norme di concorrenza, appare giustificato dalla necessità di consentire il funzionamento del servizio universale in condizioni di equilibrio finanziario; (…)

(…)

(20) considerando che, per ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, gli Stati membri possono avere un interesse legittimo ad affidare ad uno o più organismi da loro designati la collocazione delle cassette postali destinate a raccogliere gli oggetti postali sulla via pubblica; che per le stesse ragioni essi hanno il diritto di scegliere l'organismo, o gli organismi responsabili per l'emissione di francobolli che rechino l'indicazione del paese d'origine nonché gli organismi responsabili per il servizio di corrispondenza registrata cui si ricorre nell'ambito di procedure giudiziarie o amministrative conformemente alla legislazione nazionale; (…)».

4 L'articolo 7, paragrafi da 1 a 4, di tale direttiva così dispone:

«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.

2. Gli Stati membri possono garantire la fornitura del servizio universale appaltando tali servizi in conformità alle norme e ai regolamenti applicabili in materia di appalti pubblici, inclusi, come previsto dalla direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, il dialogo competitivo o le procedure negoziate con o senza la pubblicazione di un bando di gara [(GU 2004, L 134, pag. 114)].

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 di servizio universale tra i fornitori di servizi e/o gli utenti.

4. Se il costo netto è ripartito conformemente al paragrafo 3, lettera b), gli Stati membri possono istituire un fondo di compensazione che può essere finanziato mediante diritti a carico dei fornitori dei servizi e/o degli utenti e amministrato da un organismo indipendente dal beneficiario o dai beneficiari. Gli Stati membri possono vincolare la concessione di autorizzazioni ai fornitori di servizi di cui all'articolo 9, paragrafo 2, all'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo o di adempiere gli obblighi del servizio universale. Gli obblighi del servizio universale a carico del fornitore o dei fornitori di servizi di cui all'articolo 3 possono essere finanziati in tal modo».

5 L'articolo 8 della direttiva in parola prevede quanto segue:

«Le disposizioni dell'articolo 7 lasciano impregiudicato il diritto degli Stati membri di provvedere al collocamento di cassette postali sulla via pubblica, all'emissione di francobolli e al servizio di invii raccomandati utilizzato nelle procedure amministrative e giudiziarie conformemente alla loro legislazione nazionale».

Direttiva 2008/6

6 I considerando 2, 10, 11, 13 e 25 della direttiva 2008/6 sono così formulati:

«(2) La direttiva 97/67/CE (…) ha istituito un quadro regolamentare per il settore postale a livello comunitario, che comprende misure volte a garantire un servizio universale e la determinazione di limiti massimi per i servizi postali che gli Stati membri possono riservare al proprio fornitore (o ai propri fornitori) del servizio universale al fine di mantenere il servizio universale – limiti che dovrebbero essere gradualmente e progressivamente abbassati – e un calendario per l'adozione di decisioni relative alla prosecuzione dell'apertura del mercato alla concorrenza al fine di creare un mercato unico dei servizi postali.

(…)

(10) A norma della direttiva 97/67/CE, è stato realizzato uno studio prospettico che valuta, per ogni Stato membro, l'impatto sul servizio universale del pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità nel 2009. La Commissione ha anche avviato un riesame completo del settore postale universale, finanziando studi sugli sviluppi economici, sociali e tecnologici nel settore e ha ampiamente consultato le parti interessate.

(11) Lo studio prospettico afferma che l'obiettivo fondamentale di salvaguardare la fornitura durevole di un servizio universale che rispecchi gli standard qualitativi definiti dagli Stati membri conformemente alla direttiva 97/67/CE può essere garantito in tutta la Comunità entro il 2009 senza bisogno di un settore riservato.

(…)

(13) Dallo studio prospettico emerge che il settore riservato non dovrebbe più rappresentare lo strumento privilegiato per il finanziamento del servizio universale. (…)

(…)

(25) Alla luce degli studi realizzati e al fine di liberare appieno il potenziale del mercato interno dei servizi postali, è opportuno porre fine al ricorso al settore riservato e ai diritti speciali come modo per garantire il finanziamento del servizio universale».

Diritto spagnolo

7 L'articolo 33 della ley 43/2010 del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (legge 43/2010 sul servizio postale universale, sui diritti degli utenti e sul mercato postale), del 30 dicembre 2010 (BOE n. 318, del 31 dicembre 2010, pag. 109195; in prosieguo: la «legge 43/2010»), che recepisce la direttiva 2008/6, è del seguente tenore letterale:

«Al fine di assicurare la fornitura del servizio postale universale e il suo corretto funzionamento, si garantisce all'operatore designato:

(…)

e) la distribuzione di francobolli o di altri mezzi di affrancatura, potendosene realizzare la vendita al dettaglio per mezzo della rete postale o per mezzo di terzi».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

8 La legge 43/2010 ha designato la Correos come operatore incaricato del servizio postale universale in Spagna.

9 La Asendia Spain è un operatore autorizzato a fornire servizi postali sul mercato spagnolo.

10 Poiché quest'ultima commercializzava mezzi di affrancatura diversi dai francobolli, la Correos ha intentato un'azione per concorrenza sleale dinanzi allo Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Madrid (Tribunale di commercio n. 3 di Madrid, Spagna), giudice del rinvio.

11 In tale ambito, la Correos contesta alla Asendia Spain di aver posto in essere tre condotte, a suo avviso sleali, che le avrebbero arrecato danni, ossia, in primo luogo, la commercializzazione di mezzi di affrancatura o di etichette prepagate che imitano i francobolli utilizzati dalla Correos e che possono essere confusi con questi ultimi; in secondo luogo, la commercializzazione di tali mezzi di affrancatura al di fuori della sua rete postale interna e, in terzo luogo, il non aver adeguatamente informato gli utenti di tali mezzi di affrancatura in merito al fatto che la corrispondenza affrancata con questi ultimi può essere depositata solo in determinate cassette postali.

12 Ad avviso del giudice del rinvio, il carattere sleale delle condotte tenute dalla Asendia Spain dipende dalla portata delle garanzie che la legge 43/2010 ha concesso alla Correos. A tal riguardo, detto giudice richiama la giurisprudenza del Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), alla luce della quale non si può escludere che l'articolo 33, lettera e), della legge 43/2010 debba essere interpretato nel senso che sia opportuno concedere alla Correos un diritto esclusivo con riferimento alla commercializzazione di mezzi di affrancatura diversi dai francobolli.

13 Nutrendo dubbi in merito alla compatibilità della suddetta disposizione, così interpretata, con il diritto dell'Unione, lo Juzgado de lo Mercantil n. 3 de Madrid (Tribunale di commercio n. 3 di Madrid) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 7, paragrafo 1, e l'articolo 8 della [direttiva 97/67] ostino a una normativa nazionale in base alla quale la garanzia concessa all'operatore postale designato per la fornitura del servizio include il suo riconoscimento come unico operatore autorizzato a distribuire mezzi di affrancatura diversi dai francobolli.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se sia compatibile con la normativa dell'Unione europea in materia di servizi postali l'obbligo imposto agli operatori postali privati di disporre di punti vendita fisici aperti al pubblico per distribuire e commercializzare mezzi di affrancatura diversi dai francobolli».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità delle questioni

14 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, il procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione necessari per risolvere le controversie dinanzi ad essi pendenti (sentenza del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 83 e giurisprudenza ivi citata).

15 In tale contesto, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è, in via di principio, tenuta a statuire (sentenza del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

16 Da ciò consegue che le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione proposte dal giudice nazionale nell'ambito del contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rigetto, da parte della Corte, di una domanda 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 l'effettività o l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 6 settembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).

17 A quest'ultimo riguardo, l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto fattuale e normativo in cui si inseriscono le questioni da esso sollevate o che esso spieghi almeno l'ipotesi di fatto su cui tali

questioni sono fondate. Infatti, la Corte può esprimersi esclusivamente sull'interpretazione di un testo dell'Unione a partire dai fatti ad essa presentati dal giudice nazionale (ordinanza del 21 giugno 2018, Idroenergia, C-166/18, non pubblicata, EU:C:2018:476, punto 12 e giurisprudenza ivi citata).

18 Il giudice del rinvio deve altresì indicare le ragioni precise che l'hanno portato ad interrogarsi sull'interpretazione di determinate disposizioni del diritto dell'Unione e a reputare necessario sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte. Inoltre, è indispensabile che il giudice nazionale fornisca elementi sufficienti a spiegare le ragioni della scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione e il collegamento che esso ravvisa tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui è investito (ordinanza del 21 giugno 2018, Idroenergia, C-166/18, non pubblicata, EU:C:2018:476, punto 13 e giurisprudenza ivi citata).

19 Tali requisiti concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale figurano in modo esplicito all'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, che il giudice del rinvio, nel quadro della cooperazione prevista all'articolo 267 TFUE, deve conoscere e osservare scrupolosamente (ordinanza del 21 giugno 2018, Idroenergia, C-166/18, non pubblicata, EU:C:2018:476, punto 14 e giurisprudenza ivi citata).

20 Detti requisiti sono peraltro richiamati anche al punto 15 delle raccomandazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (GU 2018, C 257, pag. 1). Inoltre, dal punto 16 di tali raccomandazioni risulta che «il giudice del rinvio deve fornire i riferimenti precisi delle disposizioni nazionali applicabili ai fatti della controversia principale» (v., in tal senso, ordinanza del 21 giugno 2018, Idroenergia, C-166/18, non pubblicata, EU:C:2018:476, punti 16 e 17).

21 La Commissione, nelle proprie osservazioni scritte, fa valere che la decisione di rinvio non contiene elementi sufficienti in merito al contesto di fatto della controversia oggetto del procedimento principale e alla normativa nazionale pertinente al fine di comprendere la prima questione. Di conseguenza, tale questione dovrebbe essere dichiarata irricevibile.

22 Orbene, dalla suddetta decisione di rinvio risulta chiaramente, da un lato, che il giudice del rinvio è chiamato a statuire sul carattere sleale della pratica commerciale consistente nel fatto che la Asendia Spain mette in vendita mezzi di affrancatura diversi dai francobolli e, dall'altro, che il carattere sleale di tale pratica dipende dalla questione se il diritto esclusivo concesso alla Correos dall'articolo 33, lettera e), della legge 43/2010 per la distribuzione di tali mezzi di affrancatura sia o meno compatibile con gli articoli 7 e 8 della direttiva 97/67.

23 Il fatto che la Commissione ritenga che non sia corretta l'interpretazione data dal giudice del rinvio del diritto spagnolo e, dunque, che l'articolo 33, lettera e), della legge 43/2010 non conceda alcun diritto esclusivo alla Correos non è rilevante alla luce della giurisprudenza citata ai punti 16 e 17 della presente sentenza.

24 Di conseguenza, la prima questione è ricevibile.

25 Tale non è, invece, la seconda questione.

26 Infatti, come riscontrano, in sostanza, tanto il governo francese quanto la Commissione nelle loro osservazioni scritte, il giudice del rinvio non definisce in alcun modo il contesto di fatto e di diritto in cui si inserisce tale seconda questione. In particolare, esso non chiarisce su quale base ritenga che si dovrebbe dedurre dall'unica disposizione nazionale citata nella sua decisione di rinvio, ossia l'articolo 33, lettera e), della legge 43/2010, che quest'ultima imponga agli operatori postali privati di disporre di punti vendita fisici aperti al pubblico per distribuire e commercializzare mezzi di affrancatura diversi dai francobolli.

27 Inoltre, tale decisione non individua, oltre a un generico riferimento alla «normativa dell'Unione europea in materia di servizi postali», le disposizioni di diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione, circostanza che impedisce alla Corte di comprendere il collegamento tra tale diritto e la normativa nazionale applicabile alla controversia oggetto del procedimento principale.

28 In tale contesto, la Corte non dispone degli elementi di fatto e di diritto necessari a rispondere in modo utile alla seconda questione che è, per tale motivo, manifestamente irricevibile.

Sulla prima questione

29 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 7, paragrafo 1, e l'articolo 8 della direttiva 97/67 debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che assicura all'operatore designato per la fornitura del servizio postale universale un diritto esclusivo per la distribuzione di mezzi di affrancatura diversi dai francobolli.

30 Al fine di rispondere a tale questione, è sufficiente rilevare che dalla stessa formulazione del suddetto articolo 7, paragrafo 1, risulta che «[g]li Stati membri non concedono né mantengono in vigore diritti esclusivi o speciali per l'instaurazione e la fornitura di servizi postali».

31 In tal modo, detta disposizione osta a qualsiasi normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che riconosce diritti esclusivi ai fornitori di servizi postali, ivi incluso il diritto esclusivo di commercializzare mezzi di affrancatura diversi dai francobolli.

32 In tal senso milita anche l'interpretazione storica e telelologica della direttiva 97/67.

33 Infatti, come risulta dal considerando 16 della direttiva 97/67, nella versione iniziale di quest'ultima, il mantenimento dei settori riservati costituiva l'opzione privilegiata per il finanziamento del servizio postale universale. Tuttavia, dai considerando 10, 11, 13 e 25 della direttiva 2008/6 risulta che il legislatore dell'Unione, con l'adozione di quest'ultima direttiva, ha infine considerato, alla luce degli studi prospettici effettuati al fine di valutare l'impatto, sul servizio universale, del completamento del mercato interno dei servizi postali, che l'obiettivo fondamentale di salvaguardare in modo durevole la fornitura di un servizio universale poteva oramai essere raggiunto senza che fosse necessario ricorrere a un settore riservato e che, di conseguenza, «[era] opportuno porre fine al ricorso al settore riservato e ai diritti speciali come modo per garantire il finanziamento del servizio universale».

34 Del resto, anche quando un finanziamento esterno del costo netto residuo del servizio universale rimane necessario, l'articolo 7, paragrafi da 2 a 4, della direttiva 97/67 non menziona, tra le opzioni esplicitamente autorizzate per il finanziamento del settore universale, la concessione di diritti esclusivi o speciali all'operatore designato.

35 Le suesposte considerazioni non sono contraddette dall'articolo 8 della direttiva 97/67, ai sensi del quale le disposizioni dell'articolo 7 di quest'ultima lasciano impregiudicato il diritto degli Stati membri di provvedere all'emissione di francobolli conformemente alla loro legislazione nazionale.

36 In effetti, l'emissione di mezzi di affrancatura diversi dai francobolli, come quelli distribuiti dalla Asendia Spain, non rientra manifestamente nell'ambito di applicazione ratione materiae di detto articolo 8, il quale si riferisce solo al collocamento di cassette postali sulla via pubblica, all'emissione di francobolli e al servizio di invii raccomandati utilizzato nelle procedure amministrative e giudiziarie.

37 Siffatta conclusione è peraltro confermata dal fatto che, da un lato, tale articolo 8 deve essere soggetto ad interpretazione restrittiva, in quanto introduce un'eccezione alla regola generale contenuta all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 97/67 ed avente come obiettivo la realizzazione dello scopo

principale della direttiva 2008/6, vale a dire, come risulta dallo stesso titolo di quest'ultima, il completamento del mercato interno dei servizi postali. Dall'altro lato, dal considerando 20 della direttiva 97/67 risulta che è solo per ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza che spetta ancora agli Stati membri designare, segnatamente, uno o più organismi che hanno il diritto di emettere francobolli che identifichino il paese d'origine, esclusa qualsiasi altra ragione legata al finanziamento del servizio universale.

38 Risulta dall'insieme delle suesposte considerazioni che occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 7, paragrafo 1, e l'articolo 8 della direttiva 97/67 devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che assicura all'operatore designato per la fornitura del servizio postale universale un diritto esclusivo per la distribuzione di mezzi di affrancatura diversi dai francobolli.

Sulle spese

39 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 (Ottava Sezione) dichiara:

L'articolo 7, paragrafo 1, e l'articolo 8 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, devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che assicura all'operatore designato per la fornitura del servizio postale universale un diritto esclusivo per la distribuzione di mezzi di affrancatura diversi dai francobolli.

Firme