

Causa C-476/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte****Data di deposito:**

25 luglio 2023

Giudice del rinvio:

Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

14 luglio 2023

Ricorrente:

«STAR POST» EOOD

Resistente:

Komisia za regulirane na saobshteniyata (Commissione di regolamentazione delle comunicazioni, Bulgaria)

Oggetto del procedimento principale

Il ricorso della «STAR POST» OOD contro la decisione dell'Administrativen Sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo della città di Sofia) (ASSG) che respinge il ricorso di tale società contro una decisione della Komisia za regulirane na saobshteniyata (Commissione di regolamentazione delle comunicazioni) (KRS) sul riconoscimento del valore dei costi netti di fornitura del servizio postale universale da parte del fornitore del servizio postale universale (un'altra società), nonché sulla affermazione che tali costi costituiscono un onere finanziario eccessivo dovuto alla fornitura del servizio universale, è stato respinto per carenza di interesse legale.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio

Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta ai sensi dell'articolo 267 TFUE sull'interpretazione dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 come

modificata dalla direttiva 2008/6 e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali.

Questioni pregiudiziali

- 1) Come debbano essere interpretati l'espressione «fornitore di servizi postali interessat[o] da una decisione [dell']autorità nazionale di regolamentazione» e, in particolare, il termine «interessat[o]» ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari. Se il termine «interessato» debba essere interpretato nel senso che la decisione dell'autorità di regolamentazione 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 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari 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 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'autorità nazionale di regolamentazione 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 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari e l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea 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'autorità nazionale di regolamentazione 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.

Disposizioni di diritto dell'Unione europea

Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE): articolo 106.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: articoli 47 e 51

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, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari: articoli 1, 4, 14 e 22

Disposizioni nazionali

Zakon za poshtenskite uslugi (Legge sui servizi postali) (ZPU): articoli 15, 24, 29, 29a, 34, 36b e 39

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi (Legge di modifica e integrazione della legge sui servizi postali) (DV n. 87 del 2009, in vigore dal 3 novembre 2009) – disposizione integrativa, § 110

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi (Legge di modifica e integrazione della legge sui servizi postali) (DV n. 102 del 2010, in vigore dal 30 dicembre 2010): § 70

Administrativnoprotsesualen kodeks (codice del processo amministrativo) (APK): articoli 60, 147, 159 e 166

Metodika za izchislyavane na netite razhodi ot izvarshvane na universalnata poshtenska usluga i za opredelyane na kriterii za nalichie na nespravedliva finansova tezhest (Metodikata) (Metodologia per il calcolo del costo netto della fornitura del servizio postale universale e per la determinazione dei criteri per l'esistenza di un onere finanziario eccessivo [il metodo]): articoli 5 e 14

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Secondo l'articolo 24 ZPU, che recepisce nell'ordinamento bulgaro le disposizioni della direttiva 2008/6 che modifica la direttiva 97/67, il servizio postale universale è fornito da un operatore postale che è tenuto per legge a offrire questo servizio su tutto il territorio nazionale attraverso una rete postale da esso organizzata e gestita. In Bulgaria, questo operatore postale è la «Balgarski poshti» EAD (BP). Il servizio postale universale è un servizio di interesse generale fornito a prezzi regolamentati e alle condizioni stabilite dallo ZPU e dall'autorizzazione individuale della BP.
- 2 Ai sensi dell'articolo 29 ZPU, l'operatore postale (ossia la BP) tenuto a fornire il servizio postale universale riceve una compensazione a carico del bilancio dello Stato se l'obbligo di fornire il servizio postale universale comporta costi netti e

rappresenta per tale operatore un onere finanziario eccessivo. L'ammontare dell'onere finanziario eccessivo derivante dalla fornitura del servizio postale universale è determinato dalla KRS sulla base dei costi netti calcolati secondo il metodo. L'articolo 14 di questo metodo contiene criteri per determinare la sussistenza e l'importo dell'onere finanziario eccessivo, che devono essere soddisfatti contemporaneamente: l'importo dei costi netti deve essere una cifra positiva; il saldo dei rendiconti finanziari con altre amministrazioni postali non può coprire l'importo dei costi netti; la quota dei costi netti sul totale delle entrate derivanti dal servizio postale universale deve essere superiore al 3%; l'analisi della situazione finanziaria ed economica dell'operatore obbligato deve dimostrare che sussiste un «onere finanziario eccessivo» ai sensi delle disposizioni integrative dello ZPU.

- 3 Con la decisione n. 332/13.10.2022 la KRS ha rilevato in particolare che: 1) l'importo dei costi netti per la fornitura del servizio postale universale da parte della «Balgarski poshti» EAD per l'anno 2021 ammonta a un totale di 28 456 000 leva bulgari (BGN) e 2) tali costi netti, pari a BGN 28 456 000 costituiscono un onere finanziario eccessivo derivante dalla fornitura del servizio postale universale. Prima di emettere questa decisione, la KRS, in conformità con l'articolo 29a, paragrafo 4, ZPU, ha fatto effettuare da un revisore contabile iscritto all'albo, da essa nominato (la «KPMG Audit» OOD), una verifica dei documenti relativi al calcolo dei costi netti derivanti dalla fornitura del servizio postale universale; tale revisore ha inoltre espresso una valutazione secondo cui l'importo totale dei costi netti derivanti dalla fornitura del servizio postale universale per l'anno 2021 rappresenterebbe un onere eccessivo. La KRS non ha sollevato obiezioni all'analisi effettuata e ha sostenuto la valutazione della «KPMG Audit» OOD sull'ammontare dell'onere eccessivo. L'autorità di regolamentazione ha riconosciuto che l'obbligo di fornire il servizio postale universale ha comportato un onere finanziario per l'operatore a ciò obbligato, come dimostrato dagli indicatori esaminati di cui all'articolo 14 del metodo. Allo stesso tempo, data la sua cattiva situazione finanziaria, la società – senza ricevere una compensazione per l'onere finanziario eccessivo – non poteva sostenere gli oneri finanziari insorti.
- 4 Tuttavia, ai sensi dell'articolo 29a ZPU, la KRS non decide sull'ammontare della compensazione, ma presenta la propria decisione e i relativi documenti al Vice Presidente del Consiglio dei Ministri incaricato dal Consiglio dei Ministri di attuare la politica statale nel settore dei servizi postali (ossia al Vice Presidente del Consiglio dei Ministri per le Politiche Economiche e Ministro dei Trasporti e delle Comunicazioni). Nell'ambito della procedura di bilancio, quest'ultimo deve presentare una proposta al Ministro delle Finanze per l'inclusione dell'importo dei fondi per compensare l'onere finanziario eccessivo nel progetto di legge sul bilancio statale della Repubblica di Bulgaria per l'anno successivo.
- 5 La «STAR POST» OOD è una delle imprese in Bulgaria in possesso di un'autorizzazione per la fornitura di «servizi inclusi nell'ambito del servizio postale universale» ai sensi dell'articolo 39 ZPU. Tuttavia, nel corso di un esame

d'ufficio, il giudice del rinvio constata che con la decisione della KRS n. 289/18.08.2022 è stata revocata l'autorizzazione individuale della «STAR POST» OOD a fornire tali servizi sul territorio della Repubblica di Bulgaria; il giudice del rinvio non rileva che sia stata autorizzata l'esecuzione provvisoria di tale decisione. Questa decisione è stata impugnata dalla «STAR POST» OOD e la causa è attualmente pendente dinanzi al Varhoven administrative sad (VAS) (Corte suprema amministrativa) come giudice di cassazione (causa amministrativa n. 3682/2023).

- 6 La «STAR POST» OOD ha presentato un ricorso dinanzi all'ASSG contro la decisione della KRS n. 332/13.10.2022, impugnata nel procedimento principale. Con decisione n. 9872/15.12.2022 nella causa amministrativa n. 10456/2022, questo giudice ha respinto il ricorso e chiuso il procedimento in base all'articolo 159, paragrafo 4, APK (carenza di interesse ad agire). A sostegno di questa conclusione giuridica, il giudice di primo grado ha rilevato che la «STAR POST» OOD non sarebbe destinataria dell'atto giuridico impugnato e che esso non genererebbe diritti e obblighi diretti e immediati per tale impresa, né inciderebbe sui suoi diritti, libertà o legittimi interessi (articolo 147 APK).
- 7 Contro la decisione dell'ASSG la «STAR POST» OOD ha presentato ricorso dinanzi al giudice del rinvio.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 8 Essendo una delle società in Bulgaria in possesso di un'autorizzazione per la fornitura di «servizi inclusi nell'ambito del servizio postale universale» e di un permesso per la fornitura di servizi non inclusi nel servizio postale universale, la «STAR POST» OOD sarebbe in concorrenza su entrambi i mercati (servizi postali universali e servizi postali non universali) con la BP, alla quale sarebbe stata affidata la fornitura del servizio postale universale e alla quale nella decisione impugnata della KRS sarebbe stato riconosciuto l'importo totale dei costi netti; pertanto [la decisione impugnata] avrebbe riconosciuto che tali costi costituirebbero un «onere finanziario eccessivo». Sulla base di tale decisione, la BP avrebbe quindi ricevuto un aiuto di Stato (sovvenzione). La concorrenza con la BP sarebbe stata avvertita in modo particolare dalla «STAR POST» OOD nella partecipazione a diverse procedure di appalto pubblico. I prezzi anormalmente bassi che avrebbe offerto la BP in queste procedure avrebbero fatto sorgere il ragionevole sospetto che le sovvenzioni ricevute dalla BP per la prestazione del servizio postale universale affidatole fossero state utilizzate per coprire i costi dei servizi postali non universali e di altre attività e che ciò avesse portato a distorsioni della concorrenza. In altri procedimenti giudiziari, la ricorrente avrebbe già sostenuto che la BP stava ricevendo aiuti di stato illegali, ma questa affermazione non sarebbe mai stata esaminata dagli organi giudicanti, in quanto i costi del servizio postale universale sarebbero stati autorizzati annualmente dalla KRS nell'ambito di una procedura amministrativa avviata su richiesta della BP «per compensare l'onere finanziario eccessivo derivante dalla fornitura del

servizio postale universale». Pertanto, la ricorrente non avrebbe ancora avuto l'opportunità di provare la sua affermazione circa il presunto sovvenzionamento incrociato illegale. Di conseguenza, essa avrebbe deliberatamente impugnato la decisione della KRS di riconoscere il valore dell'importo totale dei costi netti per la fornitura del servizio postale universale da parte della BP nel 2021, ma il procedimento sarebbe stato erroneamente chiuso dal giudice di primo grado a causa della carenza di interesse ad agire della ricorrente. Secondo la ricorrente, tuttavia, questa opinione del giudice di primo grado è contraria al diritto sostanziale (obiettivi e disposizioni della direttiva 97/67). La decisione impugnata della KRS sarebbe una delle decisioni adottate dall'autorità nazionale di regolamentazione ai sensi dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 (un'altra decisione di questo tipo sarebbe la decisione di coordinare i risultati dell'attuazione del sistema di ripartizione dei costi della «Balgarski poshti» EAD). Pertanto, tale decisione potrebbe essere impugnata da «qualunque utente» del servizio postale universale e da «qualunque fornitore di servizi postali interessato dalla decisione»; il diritto della «STAR POST» OOD di impugnare la decisione della KRS deriverebbe direttamente ed espressamente dall'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67: da un lato, in considerazione dell'inefficacia del controllo esercitato dall'autorità nazionale di regolamentazione sulla BP, le imprese concorrenti potrebbero impugnare le decisioni dell'autorità di regolamentazione se violano il principio di garantire un ambiente concorrenziale; dall'altro, la ricorrente sarebbe anche un utente del servizio postale universale e in tale veste – e non solo come fornitore di servizi postali interessato da una decisione di un'autorità nazionale di regolamentazione – avrebbe il diritto di presentare ricorso. La chiusura del procedimento avrebbe quindi rappresentato una violazione del diritto di accesso a un giudice ai sensi dell'articolo 22 della direttiva 97/67 e dell'articolo 47 della Carta.

- 9 Inoltre, la ricorrente chiede al giudice del rinvio di sottoporre alla Corte, in caso di dubbio, tre questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dei termini utilizzati dall'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 («interessat[o]» e «utente»).
- 10 La resistente sostiene che il ricorso e la domanda di pronuncia pregiudiziale soano infondati. L'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 garantirebbe infatti ai soggetti interessati dalle decisioni dell'autorità di regolamentazione un ricorso effettivo presso un organismo indipendente. A livello nazionale, questo meccanismo sarebbe stato implementato dalla procedura di ricorso prevista dall'APK. Tuttavia, la cerchia delle persone autorizzate a presentare ricorso non sarebbe illimitata, ma dipenderebbe dal fatto che le persone siano interessate dalla decisione contestata. Secondo la resistente, le «persone interessate» in termini di diritto processuale sono quelle su cui ricadono gli effetti sostanziali della manifestazione di volontà dell'autorità. L'incidenza negativa [nel senso di un danno] sarebbe una conseguenza legale dell'atto giuridico e potrebbe consistere nella sospensione o nella restrizione di diritti soggettivi esistenti o nella creazione di nuovi obblighi legali o nell'estensione di quelli esistenti. In tutti i casi, l'esistenza di un diritto soggettivo o di un interesse giuridicamente protetto dovrebbe essere provata. Nel caso di specie, secondo la resistente, l'annullamento

dell'atto giuridico non comporterebbe alcun mutamento nella sfera giuridica della «STAR POST» OOD. Inoltre, se si seguisse l'argomentazione della ricorrente, ciò condurrebbe a un'estrema incertezza giuridica.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio

- 11 Oggetto del procedimento principale è la questione di stabilire se la ricorrente abbia un interesse giuridico ad impugnare la decisione della KRS relativa al riconoscimento del valore dell'importo totale dei costi netti per la fornitura del servizio postale universale della BP nel 2021.
- 12 A sostegno del suo interesse giuridico, la ricorrente fa valere il fatto di essere titolare di un'autorizzazione per la fornitura di servizi inclusi nell'ambito del servizio postale universale e sostiene che le imprese concorrenti possono impugnare le decisioni dell'autorità di regolamentazione se [tali decisioni] violano il principio della garanzia di un ambiente concorrenziale.
- 13 La decisione della KRS in questione è una delle decisioni prese dall'autorità nazionale di regolamentazione ai sensi dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 97/67 (come modificata dalla direttiva 2008/6). Le disposizioni della direttiva richiedono il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel settore postale. La libertà d'azione degli Stati membri è anche limitata dall'applicazione del TFUE e delle sue disposizioni sulla concorrenza e sulla libera prestazione di servizi. Inoltre, le disposizioni del diritto dell'Unione sugli aiuti di Stato garantiscono che i fornitori del servizio universale non ricevano vantaggi indebiti rispetto ai loro concorrenti.
- 14 Per rispondere alla questione di stabilire se la ricorrente abbia un interesse giuridico ad impugnare la decisione della KRS, l'espressione «fornitore di servizi postali interessat[o] da una decisione di una autorità nazionale di regolamentazione», ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, della direttiva 97/67 (come modificata dalla direttiva 2008/6), deve essere interpretata nell'ambito dei fatti del procedimento principale (secondo le constatazioni del giudice del rinvio, la Corte non ha ancora fornito una tale interpretazione).
- 15 Alla luce di quanto precede, il giudice del rinvio, tenuto conto del principio del primato del diritto dell'Unione sul diritto nazionale e dell'obbligo di conformarsi alla direttiva citata, ritiene di dover sottoporre alla Corte due delle questioni pregiudiziali sollevate dalla ricorrente (la prima e la terza).
- 16 Per quanto riguarda la seconda questione sollevata dalla ricorrente (se essa possa impugnare la decisione della KRS in quanto «utente» del servizio postale universale), il giudice del rinvio ritiene che tale questione non debba essere sottoposta alla Corte, poiché la ricorrente si è limitata ad affermare, in entrambi i gradi di giudizio, di operare come fornitore di «servizi postali inclusi nell'ambito del servizio postale universale» in concorrenza con la BP sul mercato dei servizi

postali e non ha presentato alcun elemento di fatto che dimostri che essa è un utente del servizio postale universale.

DOCUMENTO DI LAVORO