

**Al Comitato di Presidenza
Al Consiglio Direttivo
Alla Commissione Legale
Alla Commissione Sindacale
Alle Associazioni Territoriali**

Circolare n. 111/2020

Oggetto: Poste - Esito dei ricorsi contro AGCOM - Sentenza n. 8712/2020 del 24.7.2020 e Sentenza n. 8869/2020 del 29.7.2020.

A fine luglio il Tar del Lazio ha emanato le Sentenze sui ricorsi da noi presentati, unitamente a Confetra, contro i provvedimenti che imponevano il pagamento di contributi a favore di Agcom da parte delle imprese titolari di autorizzazioni postali generali per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

Purtroppo solo il ricorso relativo agli anni 2015 e 2016 è stato accolto parzialmente, mentre quelli degli anni successivi sono stati respinti. L'accoglimento si basa sul vizio di violazione di legge (il decreto del Mise che ha fissato il contributo per gli anni 2015 e 2016 non è stato preceduto da un decreto del Mef).

Per gli anni 2017, 2018 e 2019 il Tar non ha condiviso le censure sostenute nei ricorsi; in particolare il Tribunale, basandosi sulla Sentenza della Corte di Giustizia UE del maggio 2018, ha ribadito che le imprese di trasporto e spedizione si devono considerare fornitori di servizi postali quando espletano i servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali.

Restiamo a disposizione delle imprese interessate al fine di fornire ogni utile supporto sul comportamento da tenere riguardo le richieste che perverranno dall'Autorità.

Con i migliori saluti.

Il Segretario Generale
Enzo Solaro





R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4891 del 2019, proposto da Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica, Fedit – Federazione Italiana Trasportatori, Anita – Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Fedespedi – Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali, A.L.S.E.A. – Associazione Lombarda Spedizionieri ed Autotrasportatori, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Alberto Romano, Andrea Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Salvatore Alberto Romano in Roma, v.le XXI Aprile n. 11;

contro

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del rispettivo legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Nexive S.p.A. non costituito in giudizio;

per l'annullamento, previa adozione di misure cautelari

- della delibera n. 528/18/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni avente ad oggetto “Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per l'anno 2019 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali” pubblicata sul sito dell'AGCom dal 19 febbraio 2019 e nella G.U.R.I. del 20 febbraio 2019;
- della delibera n. 20/19/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni avente ad oggetto “Modello telematico e istruzioni relativi al contributo dovuto all'Autorità per l'anno 2019 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali”;
- del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 novembre 2018 con cui è stata approvata, ai fini dell'esecutività, la delibera n. 528/18/CONS (non conosciuto nel suo testo);
- di ogni altro atto antecedente e susseguente ai precedenti atti collegato e connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dello Sviluppo Economico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2020 la dott.ssa Chiara Cavallari e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5, D.L. n. 18/2020 come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso (notificato il 19 aprile 2019 e depositato in data 24 aprile 2019) le

associazioni in epigrafe, rappresentative delle imprese operanti nel campo del trasporto merci su gomma in conto terzi e delle spedizioni (logistica), hanno impugnato ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 4 della legge 11 novembre 2011 n. 180, chiedendone l'annullamento, le delibere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 528/18/CONS e n. 20/19/CONS aventi ad oggetto, rispettivamente, la misura e la modalità di versamento del contributo dovuto alla medesima Autorità per l'anno 2019 dai soggetti operanti nel settore dei servizi postali, nonché il modello telematico e le istruzioni relativamente al versamento del suddetto contributo.

Il ricorso è articolato in un motivo principale e in sei ulteriori motivi a quest'ultimo subordinati.

Come primo motivo parte ricorrente denuncia *“1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 65 del d.l. 24 aprile 2017 n. 50 e delle norme europee in tema di servizio postale, con particolare riferimento alla dir. 97/67/CE che definisce il settore dei servizi postali. Violazione e falsa applicazione del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156. Eccesso di potere”*, lamentando l'illegittimità della delibera n. 528/18/CONS nella parte in cui, nel delineare l'ambito soggettivo di applicazione del contributo postale in favore dell'Autorità, determinerebbe l'assoggettamento al contributo delle imprese di autotrasporto ovvero di spedizione per il solo fatto di svolgere come attività accessoria anche i servizi di raccolta, smistamento o distribuzione di pacchi, contestando che siffatta attività costituisca per ciò solo esercizio di un servizio postale.

Parte ricorrente sostiene, al riguardo, che la titolarità della c.d. “autorizzazione generale” al servizio postale in capo ad autotrasportatori e spedizionieri sarebbe motivata esclusivamente da una scelta per ragioni di cautela, attesa l'ambiguità della normativa nazionale – pur attuativa di direttive europee – sulla definizione di “pacco postale”, con la conseguenza che le imprese di autotrasporto e di spedizione avrebbero acquisito la suddetta autorizzazione generale per evitare di incorrere in sanzioni nel caso di controlli da parte delle autorità pubbliche.

Secondo la prospettazione di parte ricorrente, le imprese di autotrasporto e di spedizione non dovrebbero essere assoggettate al contributo in questione, non potendosi ritenere per ciò solo imprese postali in senso stretto.

Si contesta, in particolare, la conformità alla normativa europea della tesi secondo cui le c.d. fasi ancillari al trasporto (quali la “raccolta”, lo “smistamento” e la “consegna”) automaticamente configurerebbero servizio postale ove riguardanti un pacco, mentre ad avviso delle ricorrenti l’elemento decisivo consisterebbe nella circostanza di risultare tali pacchi “confezionati in modo da venire lavorati da quell’organizzazione postale che è tipica dell’impresa postale”. La medesima parte ricorrente evidenzia, al riguardo, la circostanza secondo cui le imprese di autotrasporto, così come quelle di spedizione, tratterebbero altresì pacchi che risultano non predisposti “nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore di servizi postali” (come viceversa previsto dalla direttiva europea 97/67/CE per indicare il c.d. “pacco postale”) bensì manipolati e resi idonei per le varie fasi del trasporto da parte delle imprese di autotrasporto e di spedizione stesse, con la conseguenza che il servizio fornito risulterebbe non di natura postale, integrando viceversa un contratto di trasporto ovvero di spedizione.

Parte ricorrente propone altresì di sollevare, eventualmente, sulla questione una (nuova) “2. *Pregiudiziale comunitaria*”: ad avviso della ricorrente medesima, il recente intervento della Corte di giustizia UE (con la decisione 31 maggio 2018) non si sarebbe espresso in modo specifico sulla questione prospettata, essendosi viceversa pronunciato sull’ipotesi (diversa) in cui le imprese operanti nel settore dell’autotrasporto o delle spedizioni svolgessero altresì servizi postali in via accessoria (ovvero in via principale).

In subordine al primo motivo di ricorso, parte ricorrente deduce le ulteriori censure contrassegnate con i numeri (e le relative rubriche) di seguito riportati:

“3. *Violazione dell’art. 1, comma 65, della legge 23.12.2005 n. 266 e dell’art. 65 del d.l. 24 aprile 2017 n. 50. Eccesso di potere per carenza di istruttoria*”,

lamentando che non risulterebbe - sulla base degli atti conosciuti, oggetto di impugnazione - il coinvolgimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri in merito all'adozione della contestata delibera AGCOM n. 528/18/CONS;

“4. Violazione e falsa applicazione dell'art. 65 del d.l. n. 50/2017 e dell'art. 1, commi 65 e 66 della l. n. 266/2005. Eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza manifesta e arbitrarietà”, denunciando che per l'individuazione dei ricavi cui fare riferimento ai fini della determinazione del contributo (attesa la previsione, ad opera del richiamato comma 66, del limite massimo della misura del contributo pari al “2 per mille dei ricavi risultanti dal bilancio approvato precedentemente alla adozione della delibera”) l'AGCOM non avrebbe preso a riferimento il documento ufficiale rappresentato dai dati relativi alla voce dei ricavi dell'ultimo bilancio con la quantificazione ad opera delle imprese della quota attinente all'attività postale esercitata, pretendendo viceversa che le medesime aziende, per potere indicare i ricavi esclusi dalla contribuzione, debbano produrre giustificativi contabili del tutto “interni” e non ufficiali - non esistenti o comunque non in possesso delle società di autotrasporto o di spedizione - sanzionando il mancato invio dei suddetti giustificativi di natura contabile con la rideterminazione del contributo da parte dell'Autorità mediante applicazione dell'aliquota all'intera voce A1 del conto economico (come risulterebbe dai punti 8, 9, 10 e 11 dell'allegato B dell'impugnata delibera n. 20/19/CONS);

“5. Illegittimità delle delibere AGCom nn. 528/18/CONS e 20/19/CONS (e relativi allegati) e del d.P.C.M. 26 novembre 2018. Violazione e falsa applicazione del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156. Violazione degli artt. 1, 2, 5 e 7 della l. 27.7.2000 n. 212. Genericità e non sufficiente determinatezza delle attività ritenute incluse nel settore postale. Difetto e/o insufficiente motivazione. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e indeterminatezza”, deducendo che l'Amministrazione quantomeno avrebbe dovuto, ai sensi della legge n. 212/2000 e dei principi di chiarezza, trasparenza, informazione e motivazione in essa stabiliti, indicare le attività che, se

pure svolte in altri settori (spedizionieri, trasportatori), abbia ritenuto di far rientrare nell'attività postale, e quindi nella base imponibile (rappresentata dai ricavi ottenuti) ai fini della determinazione del contributo dovuto;

“6. Eccesso di potere sotto diversi profili delle delibere AGCom nn. 528/18/CONS e 20/19/CONS (e relativi allegati) e del d.P.C.M. 26 novembre 2018 laddove pongono a carico delle imprese la produzione di documentazione impossibile da fornire a giustificazione della dichiarazione obbligatoria. Violazione dell'art. 1, comma 65 della legge n. 266/2005. Incompetenza”, contestando al riguardo la dichiarazione riportata nel modello telematico contenuto nell'allegato A della delibera AGCOM n. 20/19/CONS – secondo cui *“Nella consapevolezza delle conseguenze penali previste dall'art. 76 del D.P.R. 445/2000 per le ipotesi di falsità in atti e dichiarazioni mendaci, la presente dichiarazione è resa ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 38, 46 e 47 del D.P.R. 445/2000 e 65 del d.lgs. 82/2005”* – in quanto, ad avviso di parte ricorrente, l'Autorità non avrebbe il potere di imporre la presentazione di dichiarazioni legali né tantomeno di attribuire alle dichiarazioni rese in base a quanto richiesto il valore di dichiarazioni sostitutive *ex artt. 46 e 47 d.P.R. 445/2000*, osservando inoltre che nel caso di specie non verrebbero in rilievo *“certificazioni”* sulle quali rendere dichiarazioni sostitutive *ex art. 46 d.P.R. n. 445/2000* e deducendo altresì, quanto alle dichiarazioni sostitutive *ex art. 47 d.P.R. n. 445/2000*, che l'Autorità medesima non potrebbe chiedere alle imprese di dare valore di atto di notorietà a dichiarazioni relative a fatti non chiari, non determinati e non a diretta conoscenza del dichiarante, attesa l'ambiguità del concetto di ricavo nel settore postale – conseguente alla nozione estremamente lata di *“servizio postale”* accolta dall'Autorità – nonché rappresentando la circostanza per cui i documenti (dai quali desumere le quantificazioni, come ad esempio nel caso dei documenti di trasporto, il cui obbligo di custodia sarebbe circoscritto ad un anno di tempo) non sempre risulterebbero disponibili in capo alle imprese (in alcuni casi, non costituendo documenti fiscali, perché non più in possesso ovvero, in altri casi,

trattandosi di documenti detenuti dai clienti, in quanto mai entrati nel possesso delle aziende medesime);

“7. Violazione dell’art. 65 del d.l. n. 50/2017; dell’art. 1, commi 65 e 66 della legge n. 266/2005 in relazione agli artt. 9 e 22 della dir. Dir. 97/67/CE e succ, mod.. Difetto di motivazione ed istruttoria. Eccesso di potere per determinazione degli oneri in modo eccessivo e senza alcuna corretta istruttoria. Eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità, di illogicità manifesta e della carenza di motivazione. Illegittimità propria e derivata del d.P.C.M. 26.11.2018 impugnato”, denunciando il difetto di motivazione in ordine alla quantificazione del fabbisogno stimato dall’Autorità per l’esercizio delle funzioni relative al settore postale per l’anno 2019 (individuato dall’impugnata delibera n. 428/68/CONS in 9,16 milioni di euro), alla determinazione dell’aliquota contributiva nella misura del 1,35 per mille (pari al doppio di quella viceversa determinata per il 2016), nonché alla presenza di altri finanziamenti pubblici destinati a concorrere alla copertura dei costi di funzionamento della Autorità secondo quanto previsto dall’art. 9 della direttiva 97/67/CE, deducendo altresì la contrarietà a quanto esplicitamente prescritto dal comma 3 del richiamato art. 9 della direttiva 97/67/CE circa la necessità che le procedure nazionali volte ad imporre obblighi in capo agli operatori siano “trasparenti” e “accessibili”, rispettose del principio di proporzionalità e basate su “criteri oggettivi”, nonché sostenendo che l’eventuale misura del contributo postale – ove si ritenesse ammesso a carico di autotrasportatori e spedizionieri - dovrebbe risultare modulata con la previsione di una distinta e più lieve aliquota da parte dell’Autorità in ragione del carattere marginale dell’azione di regolazione nel settore postale rispetto a siffatte categorie di operatori;

“8. Violazione dell’art. 3, comma 2, del d.m. del Ministero Sviluppo Economico 26 gennaio 2015 da parte dell’allegato B, punti 16 e 17 della delibera AGCom 20/19/CONS. Eccesso di potere per sviamento”, denunciando che, contrariamente a quanto previsto dell’indicata disposizione ministeriale (per l’ipotesi di mancato

ovvero parziale pagamento del contributo, comportante l'avvio della procedura di riscossione e l'applicazione degli interessi di mora nella misura legale), l'AGCOM nell'allegato B della delibera 20/19/CONS (punti 16 e 17) avrebbe stabilito, per l'ipotesi del "mancato rispetto degli obblighi" rappresentato dalla mancata o tardiva presentazione della dichiarazione ovvero dalla sua parziale non corrispondenza a quanto dovuto, l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 261/99.

Le Amministrazioni intimare si costituivano in giudizio il 17 maggio 2019, depositando poi una memoria difensiva con la relativa documentazione in vista della camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare, contestando le censure proposte e chiedendo il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 3812 del 10 giugno 2019 la Sezione, considerata l'esigenza di una trattazione del ricorso tipica della sede di merito, provvedeva alla fissazione della pubblica udienza in data 20 maggio 2020, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

In vista dell'udienza pubblica le parti depositavano le rispettive memorie (le Amministrazioni resistenti il 30 aprile 2020, parte ricorrente in data 4 maggio 2020 e poi, in replica, l'8 maggio 2020).

Alla pubblica udienza del 20 maggio 2020 la causa veniva quindi trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. La questione sottoposta all'esame del Collegio investe il contributo che pure le imprese operanti nel campo del trasporto di merci su gomma in conto terzi e delle spedizioni (logistica), ove attive nel settore postale, sono tenute a versare (annualmente) per la copertura degli oneri di funzionamento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nel ruolo di Autorità di regolamentazione del settore postale ("ANR") ad essa attribuito in virtù dell'art. 21 D.L. n. 201/2011, convertito con Legge n. 214/2011.

La questione, già oggetto di un articolato contenzioso (portato anche all'attenzione del giudice europeo) in relazione alle annualità precedenti, nel presente giudizio

viene in rilievo con specifico riguardo al contributo per l'anno 2019.

2. In via preliminare occorre esaminare l'eccezione, sollevata dall'Amministrazione, di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, fondata sull'assunto che non risulterebbe dedotto l'interesse concreto ed attuale in capo agli operatori associati in relazione all'esenzione prevista dagli atti impugnati per le imprese con un fatturato inferiore a centomila euro.

Tale eccezione di inammissibilità non è fondata.

Le associazioni ricorrenti agiscono ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 4 della legge 11 novembre 2011 n. 180, impugnando atti amministrativi ritenuti lesivi degli interessi degli operatori economici associati (appartenenti alla categoria degli autotrasportatori e degli spedizionieri) in quanto impositivi di un onere finanziario asseritamente ingiustificato e deducendo in via principale l'interesse degli operatori rientranti in tale categoria di imprese – se pure titolari di “autorizzazione generale” allo svolgimento di servizi postali ai sensi dell'art.6 d.lgs. n. 261/1999 – a vedersi riconosciuta l'esclusione dall'assoggettamento al versamento del contributo postale (per l'anno 2019) in quanto prive della connotazione di imprese postali in senso stretto.

3. Il ricorso nel merito deve essere respinto, alla luce di precedenti specifici della Sezione e dei principi dettati dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea con la sentenza del 31 maggio 2018 (C-259/16 e C-260/16), non ravvisandosi nel caso in esame ragioni specifiche per discostarsene.

3.1. Alla disamina dei motivi di ricorso giova premettere un breve richiamo della disciplina vigente nella materia degli oneri di funzionamento dell'AGCOM per le competenze connesse al settore postale, da ultimo sottoposta a revisione significativa per effetto dell'art. 65 del D.L. n. 50/2017, convertito in Legge n. 96/2017, in forza del quale si è stabilito che *“a decorrere dall'anno 2017, alle spese di funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in relazione ai compiti di autorità nazionale di regolamentazione del settore postale, si provvede esclusivamente con le modalità di cui ai commi 65 e 66, secondo*

periodo, dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, facendo riferimento ai ricavi maturati dagli operatori nel settore postale [...]”.

Le richiamate disposizioni legislative prevedono, in particolare, che “a decorrere dall'anno 2007 le spese di funzionamento [...] dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni [...] sono finanziate dal mercato di competenza, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato, secondo modalità previste dalla normativa vigente ed entità di contribuzione determinate con propria deliberazione da ciascuna Autorità, nel rispetto dei limiti massimi previsti per legge, versate direttamente alle medesime Autorità. Le deliberazioni, con le quali sono fissati anche i termini e le modalità di versamento, sono sottoposte al Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, per l'approvazione con proprio decreto entro venti giorni dal ricevimento. Decorso il termine di venti giorni dal ricevimento senza che siano state formulate osservazioni, le deliberazioni adottate dagli organismi ai sensi del presente comma divengono esecutive” (art. 1, comma 65, L. n. 266/2005); “In sede di prima applicazione, per l'anno 2006, l'entità della contribuzione a carico dei soggetti operanti nel settore delle comunicazioni di cui all'articolo 2, comma 38, lettera b), della legge 14 novembre 1995, n. 481, è fissata in misura pari all'1,5 per mille dei ricavi risultanti dall'ultimo bilancio approvato prima della data di entrata in vigore della presente legge. Per gli anni successivi, eventuali variazioni della misura e delle modalità della contribuzione possono essere adottate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai sensi del comma 65, nel limite massimo del 2 per mille dei ricavi risultanti dal bilancio approvato precedentemente alla adozione della delibera” (art. 1, comma 66, L. n. 266/2005).

A seguito delle richiamate modifiche legislative il Consiglio dell'AGCOM ha adottato le delibere per la contribuzione relativa al 2017 e al 2018 e, quindi, la delibera n. 528/18/CONS del 30 ottobre 2018 – oggetto di impugnazione – concernente “Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità

per le Garanzie nelle Comunicazioni per l'anno 2019 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali”.

La citata delibera AGCOM per il 2019, avendo stimato in 9,16 milioni di euro le spese per lo svolgimento dei compiti di regolamentazione del settore dei servizi postali attribuiti all'Autorità dalla legge, ha statuito per quanto di interesse nel presente ricorso:

- articolo 1, comma 1: *“1. Il fornitore del servizio universale postale e i soggetti in possesso di licenza o autorizzazione generale ai sensi degli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, sono tenuti alla contribuzione prevista dall'articolo 1, commi 65 e 66, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nei limiti e con le modalità disciplinate dalla presente delibera”;*
- articolo 2: *“1. L'importo del contributo di cui al precedente art. 1, comma 1, è determinato applicando l'aliquota contributiva dell'1,35 per mille ai ricavi realizzati dalla vendita dei servizi postali la cui fornitura è subordinata al rilascio di licenza o autorizzazione generale ai sensi degli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, come risultanti dalla voce A1 del conto economico (ricavi delle vendite e delle prestazioni), o voce corrispondente per i bilanci redatti secondo i principi contabili internazionali, dell'esercizio finanziario 2017. 2. Gli operatori non tenuti alla redazione del bilancio calcolano l'importo del contributo sull'ammontare dei ricavi delle vendite e delle prestazioni applicando l'aliquota di cui al comma precedente alle corrispondenti voci delle scritture contabili o fiscali obbligatorie relative all'esercizio finanziario 2017”;*
- articolo 3: *“1. Il versamento del contributo di cui all'art. 1 deve essere eseguito entro il 20 aprile 2019, sul conto corrente bancario intestato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che è pubblicato sul sito istituzionale. 2. In caso di mancato o parziale pagamento del contributo, l'Autorità adotta le più opportune misure atte al recupero dell'importo non versato, anche attraverso la riscossione coattiva mediante ruolo, applicando, a decorrere dalla scadenza del termine per il pagamento, gli interessi legali e le maggiori somme dovute ai sensi della normativa*

vigente.”;

- articolo 4: “1. Entro il 20 aprile 2019 i soggetti di cui all’articolo 1 che hanno conseguito, nell’esercizio finanziario 2017, ricavi dalle vendite e dalle prestazioni in misura superiore a euro 100.000,00, come risultante dalla voce A1 del conto economico o da equipollente voce di altra scrittura contabile equivalente, dichiarano all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni i dati anagrafici ed economici richiesti utilizzando il modello telematico all’uopo predisposto e pubblicato sul sito web dell’Autorità, dando contestualmente notizia dell’avvenuto versamento. [...]”;3. La dichiarazione di cui ai commi precedenti deve essere inviata in via telematica utilizzando esclusivamente il modello di cui al comma 1. 4. La mancata o tardiva dichiarazione nonché l’indicazione, nel modello telematico, di dati non rispondenti al vero, comporta l’applicazione delle sanzioni di cui all’articolo 21 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261”;

- articolo 5: “La presente delibera, ai sensi dell’articolo 1, comma 65, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è sottoposta, per l’approvazione, al Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell’economia e delle finanze, e successivamente pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nel sito web dell’Autorità”.

4. Tanto premesso sul piano del regime di contribuzione alle spese di funzionamento dell’AGCOM in relazione ai compiti di Autorità nazionale di regolamentazione del settore postale, può quindi procedersi alla disamina dei proposti motivi di ricorso.

4.1. Il primo motivo, articolato in via principale, va disatteso alla luce dei principi dettati dalla Corte di giustizia europea con la sentenza del 31 maggio 2018 (cause riunite C-259/16 e C-260/16) e di recenti pronunciamenti della Sezione resi con riguardo alla contribuzione per l’anno 2018 (sentenze nn. 252 e 253 del 10 gennaio 2020, nn. 3024 e 3032 del 6 marzo 2020).

Le imprese associate a parte ricorrente, operanti nel campo dell’autotrasporto di

merci per conto terzi e delle spedizioni, rappresentano di essere munite dell'autorizzazione generale prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo 22 luglio 1999 n. 261 e dichiarano di averla acquisita "cautelativamente", ritenendo di non svolgere "attività postale" in senso proprio.

Per poter operare nel settore postale, infatti, è necessario che le imprese interessate si dotino, a seconda dei casi, di licenza individuale oppure di autorizzazione generale, titoli rilasciati, rispettivamente, ai sensi degli artt. 5 e 6 del d. lgs. n. 261/99 (recante attuazione della direttiva 97/67/CE in materia di servizi postali).

In particolare, è soggetta al rilascio di licenza individuale *"l'offerta al pubblico di singoli servizi non riservati, che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale"*, mentre è soggetta ad autorizzazione generale *"l'offerta al pubblico di servizi non rientranti nel servizio universale"*.

In base alla prospettazione di parte ricorrente in merito all'illegittimo assoggettamento al contributo postale, la categoria rappresentata dovrebbe essere esclusa dall'onere di contribuzione sull'assunto che le fasi ancillari di raccolta, di smistamento e/o di distribuzione degli oggetti trasportati diventerebbero fasi del servizio postale solo quando svolte nell'ambito del servizio di trasporto postale, ossia nel contesto di un'organizzazione dedicata alla attività di trasporto e di raccolta degli invii postali, nonché di distribuzione degli stessi intesa, come precisa l'art. 2 della direttiva 2008/6/CE, come *"processo che va dallo smistamento nel centro incaricato di organizzare la distribuzione, alla consegna degli invii postali ai destinatari"*.

In merito alla censura prospettata, va in primo luogo evidenziato il dato inerente alla titolarità in capo alle imprese associate e rappresentate da parte ricorrente dell'autorizzazione generale per l'esercizio del servizio postale, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 261/99.

Con riguardo a tale categoria di imprese è intervenuta di recente la Corte di giustizia europea con la citata sentenza del 31 maggio 2018 (C-259/16 e C-260/16), a seguito del rinvio pregiudiziale operato da questo TAR, pronunciandosi

espressamente sulla qualificabilità come fornitori di servizi postali, ai sensi dell'articolo 2, punto 1 bis, della direttiva 97/67, delle imprese che offrono servizi di autotrasportatore e spedizioniere (nonché con riguardo alla categoria delle imprese di corriere espresso).

In particolare la Corte ha riconosciuto che l'articolo 2, punti 1, 1 bis e 6, della direttiva 97/67/CE non osta a una normativa nazionale secondo cui le imprese di autotrasporto e di spedizione – nonché quelle di corriere espresso – che forniscono (pure in via accessoria) servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali costituiscono fornitori di servizi postali, salvo nel caso in cui la loro attività sia limitata al (solo) trasporto degli invii postali.

La Corte nella citata pronuncia richiama altresì la nozione di “invio postale” concorrente a qualificare un'attività come relativa ad un servizio postale, evocando la disposizione di cui all'art. 2, punto 6, della direttiva 97/67 che “definisce l'invio postale come l'invio, nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore di servizi postali, precisando che siffatto invio può essere relativo a, segnatamente, corrispondenza, libri, cataloghi, giornali, periodici, nonché pacchi postali contenenti merci con o senza valore commerciale”.

La Corte conclude, con riguardo alla specifica categoria degli autotrasportatori e spedizionieri, che “un'impresa deve essere qualificata come «fornitore di un servizio postale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1 bis, della direttiva 97/67, quando essa svolge almeno uno dei servizi elencati all'articolo 2, punto 1, della menzionata direttiva e il servizio o i servizi così svolti riguardano un invio postale, non dovendo tuttavia la sua attività essere limitata unicamente al servizio di trasporto. Ne consegue che imprese di autotrasporto o di spedizione le quali offrano, in via principale, un servizio di trasporto di invii postali e, a titolo accessorio, servizi di raccolta, smistamento o distribuzione di siffatti invii non possono essere escluse dall'ambito di applicazione della direttiva in parola”.

La Corte di giustizia si era, peraltro, già espressa sul tema della contribuzione da

parte degli operatori ai costi di funzionamento dell'Autorità nazionale di regolamentazione del settore postale, affermando che "... l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 deve essere interpretato nel senso che non osta a una legislazione nazionale, come quella in questione nel procedimento principale, che pone a carico di tutti i fornitori del settore postale, inclusi quelli che non forniscono servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, l'obbligo di contribuire al finanziamento dell'autorità di regolamentazione per il settore postale" (Corte giust., 16 novembre 2016, C-2/15).

Le censure di parte ricorrente vanno quindi disattese alla luce dei principi espressi dalla Corte di giustizia nella citata sentenza del 31 maggio 2018, nonché dei recenti pronunciamenti resi da questa Sezione in applicazione dei richiamati principi (sentenze Tar Lazio, Roma, sez. III, nn. 252 e 253 del 10 gennaio 2020, nn. 3024 e 3032 del 6 marzo 2020).

Né, alla luce dei richiamati principi espressi in sede europea, risulta condivisibile la prospettazione di parte ricorrente ove deduce che la Corte di giustizia non avrebbe preso espressamente posizione sulla questione relativa alla qualificabilità come fornitore di servizio postale delle imprese appartenenti alla categoria interessata in relazione all'attività svolta, con conseguente richiesta di un nuovo rinvio in via pregiudiziale.

Il primo motivo di ricorso, proposto in via principale, non è quindi suscettibile di accoglimento, unitamente all'istanza di (ulteriore) rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (contrassegnata come motivo n. 2).

5. Occorre pertanto muovere all'esame degli ulteriori motivi di ricorso, articolati da parte ricorrente in via subordinata.

5.1. Il terzo motivo va respinto, non ricorrendo nel caso di specie la dedotta carenza di istruttoria.

Invero, come documentato nel presente giudizio dall'AGCOM, a seguito della trasmissione della delibera – oggetto di impugnazione – alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha comunicato

con nota n. 22296 del 23 novembre 2018 il parere reso dal Dipartimento del Tesoro e il parere della Ragioneria Generale dello Stato recante la comunicazione di “non avere osservazioni da formulare in ordine all’approvazione della delibera in parola” e, con successiva nota del 11 dicembre 2018, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso all’AGCOM il D.P.C.M. del 26 novembre 2018 con cui è stata approvata, ai fini della relativa esecutività, la delibera n. 528/18/CONS, ai sensi dell’art. 1, comma 65, L. n. 266/2005.

Ciò dimostra come la delibera impugnata sia stata oggetto di un vaglio di carattere sostanziale - e non meramente formale - da parte dei competenti Dipartimenti tecnici del MEF e come, all’esito della valutazione resa per i profili di competenza, la delibera medesima sia stata approvata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini della relativa esecutività.

5.2. Risulta altresì infondato il quarto motivo di ricorso, volto a contestare la richiesta produzione, ai fini dell’indicazione da parte degli operatori dei ricavi esclusi dalla contribuzione, di “giustificativi contabili del tutto interni e non ufficiali”. L’impugnata delibera 20/19/CONS (allegato B), infatti, in linea con la disposizione legislativa che individua nei “ricavi maturati dagli operatori nel settore postale” la base di calcolo dell’onere di contribuzione, richiede ai fini della corretta determinazione della base stessa che “I ricavi conseguiti dall’impresa [...] derivanti dalle attività che non rientrano nel settore postale (indicati nel riquadro 2C) devono essere debitamente giustificati” con la necessaria allegazione dei “[...] corrispondenti giustificativi di natura contabile (conti di mastro, elenco delle voci di conto o elenco disaggregato del conto di mastro, piano dei ricavi, prospetti di raccordo/riconciliazione, eventuali fatture attive ordinate per singola voce di conto)”.

5.3. Il quinto motivo di gravame, assumendo la genericità e non sufficiente determinatezza delle attività ritenute incluse nel settore postale ai fini dell’assoggettamento all’onere di contribuzione, è da ritenersi parimenti infondato,

in base al delineato quadro normativo in materia di servizi postali, come interpretato dalla giurisprudenza in sede europea e nazionale, secondo quanto sopra riportato nella disamina del primo motivo di ricorso.

5.4. Il sesto motivo di ricorso, con cui si assume l'incompetenza dell'Autorità a richiedere agli operatori economici dichiarazioni da rendere *ex artt.* 46 e 47 d.P.R. n. 445/2000 anche in considerazione della pretesa incertezza circa i ricavi assoggettabili connessa all'asserita ambiguità della nozione di "servizio postale", va altresì disatteso, riportandosi alle considerazioni svolte nell'esame del primo motivo di ricorso quanto all'orientamento interpretativo accolto dalla giurisprudenza, in sede europea e a livello nazionale, sul tema della qualificabilità in termini di fornitore di servizi postali, nonché evidenziando che le evocate disposizioni in materia di dichiarazioni sostitutive trovano applicazione nei rapporti tra privati e Pubblica Amministrazione.

5.5. Il settimo motivo di ricorso, nella parte in cui assume come erronea la valutazione di spese di funzionamento dell'AGCOM per complessivi circa 9,16 milioni di euro e, di conseguenza, come eccessivo il passaggio da una aliquota dello 0,68 per mille nel 2016 a quella dell'1,35 per mille nel 2019, è parimenti infondato.

In base alla documentazione depositata dall'AGCOM, infatti, la nuova aliquota (fissata in misura lievemente inferiore rispetto a quella determinata per l'annualità precedente pari al 1,4 per mille) è stata ritenuta indenne da osservazioni nella citata nota della Ragioneria Generale dello Stato, tenendo conto dei dati contenuti nell'ultima rendicontazione economico-analitica approvata relativamente all'esercizio finanziario 2017 (sulla base dei costi attribuibili sia alle strutture operative direttamente destinate allo svolgimento dei compiti di regolazione, vigilanza e controllo del mercato dei servizi postali, sia alle strutture trasversali funzionali allo svolgimento delle competenze istituzionali) ed altresì del valore storico accertato del contributo versato nel 2018.

Alla luce dei recenti pronunciamenti resi dalla Sezione (cfr. in particolare le sopra

richiamate sentenze n. 253 e 3032 del 2020), non può che essere respinta l'ulteriore censura con la quale parte ricorrente lamenta l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per avere l'Amministrazione imposto ai soli operatori il finanziamento delle attività dell'AGCOM afferenti al settore postale, senza prevedere anche un'adeguata quota di finanziamento pubblico.

Nelle citate pronunce la Sezione ha, innanzitutto, dato atto della circostanza per cui, a partire dall'anno 2017, con l'articolo 65 del decreto legge numero 50 del 2017, il legislatore ha espressamente abrogato le norme di cui all'articolo 2, commi da 6 a 21 e di cui all'articolo 15, comma 2-bis, del decreto legislativo 22 luglio 1999 n. 261, così che non opera più la previsione secondo cui alla copertura dei costi relativi al finanziamento della AGCOM come regolatrice del settore dei servizi postali debba necessariamente concorrere, oltre al mercato di riferimento, anche l'apposito "Fondo iscritto nello stato di previsione del ministero dello sviluppo economico".

Inoltre non possono più ritenersi vincolanti per lo Stato, perché abrogate a partire dal contributo del 2017, le restanti norme di cui ai commi da 6 a 21 dell'articolo 2 del decreto legislativo numero 261 del 1999, tra cui anche il comma 18, per il quale, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, è stabilito l'ammontare delle risorse finanziarie di cui al comma 12 entro il limite dell' 80% delle risorse disponibili a legislazione vigente per il MISE, e sono inoltre determinate in sede di prima applicazione la misura del contributo di cui alla lettera B del comma 14 le modalità di versamento al bilancio dell'Agenzia soppressa.

Le citate pronunce, quindi, hanno affermato il principio (da cui nella fattispecie in esame non v'è motivo per discostarsi), secondo il quale, "in base al dato normativo, la parte coperta dal finanziamento statale può anche essere, per ciascuna annualità considerata, pari a zero, secondo quanto previsto dalla Legge di bilancio annuale, senza che ciò possa determinare vizio dell'atto amministrativo adottato dall'Autorità, atteso che non vi era, per l'anno in esame, alcuna norma di legge che

imponesse o autorizzasse l'Amministrazione a fissare una ipotetica quota a carico dello Stato e a quantificarne l'entità".

Ciò, in quanto "il citato comma 65 si limita a parlare di un finanziamento a carico del mercato di competenza (c.d. auto-finanziamento) per la parte non coperta da fondi statali, ma non fissa né percentuali di ammontare né criteri o procedure di quantificazione di quest'ultima fonte, sicché si deve anche ammettere la possibilità e la legittimità di un finanziamento pubblico (a carico della fiscalità generale) pari a 0".

È poi stato contestualmente osservato che "In ogni caso una diversa soluzione al riguardo non può certo collocarsi a livello dell'azione e delle scelte dell'Amministrazione (necessariamente sottoposta ai vincoli legislativi di spesa), dovendo, viceversa, essere rimessa a scelte politico-legislative".

Ed ancora, la direttiva 97/67/CE riconosce agli Stati membri il potere di coprire i costi delle ANR mediante l'autofinanziamento da parte del mercato di competenza, disponendo l'art. 9, comma 2, quarto "trattino" che la concessione di autorizzazioni (sia che si tratti di autorizzazioni generali, sia che si tratti di licenze individuali, cfr. CGUE sentenza C-2/2016) "se opportuno, può essere subordinata all'obbligo di contribuire finanziariamente ai costi operativi delle autorità nazionali di regolamentazione di cui all'articolo 22".

Va, infine, disattesa l'ulteriore censura secondo cui l'Amministrazione avrebbe dovuto determinare un'aliquota più lieve per le imprese operanti nel settore dell'autotrasporto e delle spedizioni, ove assoggettate al contributo postale.

Oltre alla circostanza sopra evidenziata circa la mancata formulazione di rilievi da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sulla misura dell'aliquota fissata dall'Autorità come documentato nel presente giudizio, occorre osservare che il calcolo della contribuzione dovuta da tali operatori avviene sulla base dei ricavi conseguiti nell'esercizio delle attività riconducibili al settore postale.

5.6. L'ottavo ed ultimo motivo di ricorso, contenente censure specificamente rivolte avverso le previsioni in tema di sanzioni per la violazione degli obblighi connessi al

sistema di contribuzione, è inammissibile per carenza di interesse alla doglianza prospettata. Non risulta, infatti, dedotto alcun coinvolgimento delle imprese associate in un procedimento sanzionatorio per il contributo in questione.

6. In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna le ricorrenti in solido al pagamento delle spese di lite in favore delle Amministrazioni resistenti, che liquida, forfetariamente e complessivamente, nella somma di euro 2.000,00 (duemila/00).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2020, tenutasi in videoconferenza con collegamento da remoto ai sensi dell'art. 84, comma 6, D.L. n. 18/2020, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Ugo De Carlo, Consigliere

Chiara Cavallari, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Chiara Cavallari

IL PRESIDENTE
Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6754 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Confetra Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica, Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali - Fedespedi, Federazione Italiana Trasportatori - Fedit, Associazione Lombarda Spedizionieri ed Autotrasportatori - Alsea, Associazione Lombarda Spedizionieri ed Autotrasportatori della Provincia di Varese - Asea, Associazione Nazionale Imprese Traporti Automobilistici, Soc Fercam S.p.A., Soc Carioni Spedizioni Internazionali S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Salvatore Alberto Romano, Andrea Romano, con domicilio eletto presso lo studio Salvatore Alberto Romano in Roma, viale XXI Aprile n.11, come da procure in atti;

contro

Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dell'Economia e delle Finanze in persona dei rispettivi Ministri pro tempore, Autorita' per le garanzie nelle

comunicazioni, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Soc Nexive S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Lo Pinto, Fabio Cintioli, Dario Ruggiero, con domicilio eletto presso lo studio Fabio Cintioli in Roma, via Vittoria Colonna, 32, come da procura in atti;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del decreto del Ministero dello Sviluppo Economico di concerto col Ministero dell'Economia e delle finanze del 10 marzo 2016, recante la determinazione del contributo dovuto all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per l'anno 2015 e per l'anno 2016 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali”, nonché della delibera Agcom n. 145\16\Cons che reca il modello telematico di versamento e le istruzioni del contributo stesso;
- di ogni altro atto antecedente e susseguente ai precedenti atti collegato e connesso.

Con i primi motivi aggiunti:

- delle delibere AGCom n. 182/17/CONS e n. 318/17/CONS relative al contributo per l'anno 2017 e conseguenti note rivolte alle società dall'Autorità e pubblicate sul sito dell'AGCom dal 4 agosto 2017; del D.P.C.M. 21 luglio 2017 che approvava ai fini dell'esecutività, la su citata delibera n. 182/17/CONS e atti connessi;
- con i secondi motivi aggiunti: delle delibere AGCom n. 427/17/CONS e n. 61/18/CONS relative al contributo per l'anno 2018; del d.P.C.M.14 dicembre 2017 con cui è stata approvata, ai fini dell'esecutività, la su citata delibera n. 427/17/CONS e atti connessi;
- con i terzi motivi aggiunti, di tutti i suddetti atti e provvedimenti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dello Sviluppo Economico e di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Autorita' per le garanzie nelle comunicazioni e di Soc Nexive S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2020 il consigliere Achille Sinatra;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. –Con il ricorso introduttivo del giudizio, spedito a notifica il 24 maggio 2016 e depositato il successivo 8 di giugno, le ricorrenti, operatori economici e relative associazioni professionali che operano nel settore della logistica e dei trasporti, hanno impugnato il decreto del MISE e la deliberazione dell'Agcom n. 145/16/Cons, atti relativi alla determinazione del contributo dovuto alla detta Autorità dagli operatori dei servizi postali per gli anni 2015 e 2016.

2. – Con un primo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 19 ottobre 2017, la ricorrente Confederazione e le sue associate hanno impugnato anche la successiva delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 182/17/CONS, pubblicata in data 4 agosto 2017, recante “Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per l'anno 2017 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali”, nonché il D.P.C.M. del 21/7/2017 con cui quest'ultima è stata approvata, ai fini dell'esecutività.

Con un secondo atto di motivi aggiunti, notificato il 14 marzo 2018, ancora, esse hanno impugnato anche la delibera n. 427/17/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni avente ad oggetto “Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per l'anno 2018 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali”.

Infine, con un terzo atto di motivi aggiunti, notificato il 24 maggio 2019 e

depositato il successivo 31, le ricorrenti hanno impugnato i medesimi atti gravati con la prima e con la seconda serie di motivi aggiunti, svolgendo ulteriori censure a seguito del deposito in giudizio –ordinato dal Collegio- sia degli atti relativi al procedimento che ha condotto al D.P.C.M. del 21/7/2017 che di quelli relativi al D.P.C.M. 14 dicembre 2017.

3. – Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni intimare, le quali hanno chiesto il rigetto dell'impugnazione con memorie.

I quattro atti di ricorso recano censure già più volte deliberate dalla Sezione in occasione di impugnazione dei medesimi provvedimenti oggetto del presente giudizio da parte di altri operatori.

Pertanto, ai precedenti in materia potrà essere fatto utile riferimento ai fini di cui all'art. 74 c.p.a. nel presente giudizio, posto in decisione all'udienza del 6 maggio 2020.

4. –Devono essere respinte tutte le censure, contenute nel ricorso introduttivo e negli atti di motivi aggiunti, con cui le ricorrenti assumono, anche in chiave di violazione del diritto comunitario, che altro sarebbero gli operatori di servizi postali, soggetti passivi della prestazione imposta in favore dell'Agcom (al cui novero non potrebbero essere ascritte le imprese ricorrenti), ed altro, invece, sarebbero gli operatori qualificabili come spedizionieri e corrieri espresso, soggetti che –in tesi- non occupandosi (quale attività centrale dei servizi da essi forniti) di invii qualificabili come “postali”, non dovrebbero essere assoggettati alla detta contribuzione in favore dell'Autorità di settore.

Tale tesi, infatti, anche a seguito del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'UE disposto da questo TAR, di cui danno ampiamente conto le medesime ricorrenti, risulta infondata.

Come oramai già rilevato dalla Sezione in numerosi precedenti (tra cui è sufficiente ricordare le sentenze recanti i numeri 252\2020, 253\2020, 3024\2020, 3032\2020 e 8726\2020), che la Corte di Giustizia UE, con la sentenza 16 novembre 2016 - causa C-2/15, ha osservato che: (par. 23) “Dall'analisi dell'impianto dell'articolo 9,

paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 97/67, emerge che, a seconda dell'obbligo di cui trattasi, gli obblighi previsti da tale disposizione possono essere imposti vuoi ai soli fornitori di servizio universale o di un servizio come tale considerato, vuoi a tutti i fornitori di servizi postali”.

Successivamente la stessa Corte ha aggiunto che: (28) “Dall’analisi dell’impianto dell’articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 97/67, emerge, quindi, che il termine «autorizzazioni» usato in tale disposizione designa tanto le autorizzazioni di cui al paragrafo 2, primo comma, di tale articolo, quanto quelle di cui al paragrafo 1 dello stesso. (29) In terzo luogo, per quanto riguarda l’obbligo specifico di contribuire al finanziamento dell’autorità di regolamentazione competente per il settore postale, di cui all’articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, ... va rilevato che le attività spettanti alle autorità nazionali di regolamentazione riguardano il settore postale nel suo complesso e non solo le forniture di servizi che rientrano nel servizio universale.

Inoltre, come ripetuto, con l’ordinanza numero 2180 del 2016 di questo Tribunale, erano stati posti al vaglio del Giudice comunitario i seguenti quesiti:

- 1) “Dica la Corte se il diritto dell’Unione europea, in particolare, gli articoli 1, numeri 1 e 1 bis e 6 della Direttiva 97/67/CE, come successivamente integrata e modificata dalla Direttiva 2008/6/CE, ostino all’applicazione di una norma nazionale, in particolare l’articolo 2, lettere a) e f) del decreto legislativo n. 281/1999, nonché l’articolo 1, comma 1, lettere g) e r) in combinato disposto e lettera i) del “Regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali” di cui all’Allegato A alla delibera AGCOM 129/15/CONS del 23 marzo 2015 e il relativo “Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l’offerta al pubblico dei servizi postali” di cui al decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 29 luglio 2015”, in quanto volti a ricomprendere nell’ambito del servizio postale anche i servizi di corriere espresso”;
- 2) “Dica la Corte se il diritto dell’Unione europea, in particolare, gli articoli 9,

paragrafo 1 e 1, n. 19 della Direttiva 97/67/CE, come successivamente integrata e modificata dalla Direttiva 2008/6/CE, nonché i principi di proporzionalità e ragionevolezza, ostino all'applicazione di una norma nazionale, in particolare l'art 6, comma 1, del decreto legislativo n. 281/1999, nonché l'articolo 8 del "Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali" di cui all'Allegato A alla delibera AGCOM 129/15/CONS del 23 marzo 2015 e il relativo "Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali" di cui al decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 29 luglio 2015", in quanto impongono ai fornitori dei servizi di corriere espresso di dotarsi di autorizzazione generale in misura ulteriore rispetto a quella necessaria a garantire le esigenze essenziali in materia di fornitura di servizi postali";

3) "Dica la Corte se il diritto dell'Unione europea, e, in particolare, gli articoli 7, paragrafo 4 e 9, paragrafo 2, della Direttiva 97/67/CE, come successivamente integrata e modificata dalla Direttiva 2008/6/CE, ostino all'applicazione di una norma nazionale, in particolare, gli articoli 6, comma 1 bis, e 10, comma 2, del decreto legislativo n. 261/1999, nonché gli articoli 11, comma 1, lettera f).

Con sentenza del 31 maggio 2018 la Corte UE ha risposto ai quesiti pregiudiziali mediante i principi che confermano la portata soggettiva omnicomprensiva della contribuzione in questione, in quanto ha affermato:

1) L'articolo 2, punti 1, 1 bis e 6, 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, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, secondo cui le imprese di autotrasporto, di spedizione o di corriere espresso che forniscono servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali costituiscono, salvo nel caso in cui la loro attività sia limitata al

trasporto degli invii postali, fornitori di servizi postali, ai sensi dell'articolo 2, punto 1 bis, della menzionata direttiva.

2) L'articolo 2, punto 19, e l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, che impone a tutte le imprese di autotrasporto, di spedizione e di corriere espresso di disporre di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali, purché siffatta normativa sia giustificata da una delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva in parola e la medesima normativa rispetti il principio di proporzionalità, nel senso che sia tale da garantire l'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per raggiungerlo, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare.

3) L'articolo 7, paragrafo 4, e l'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, che impone ai titolari di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali di contribuire a un fondo di compensazione degli oneri del servizio universale allorché detti servizi possono, nell'ottica di un utente, essere considerati come servizi che rientrano nell'ambito del servizio universale poiché denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale stesso.

Sono dunque infondati tutti i mezzi che ruotano intorno alla tesi della differenza tra operatori su enunciata, ossia: i primi tre motivi del ricorso introduttivo; i motivi primo, secondo, quarto, quinto e sesto del primo ricorso per motivi aggiunti; ed i motivi primo, secondo, quarto, quinto e sesto del secondo ricorso per motivi aggiunti.

5. – Invece, quanto all'annualità 2015-2016 oggetto del ricorso introduttivo, risultano fondate –in conformità ai costanti precedenti della Sezione, cui qui pure si fa riferimento ai sensi dell'art. 74 c.p.a., costituiti da TAR Lazio n. 1931\2016, n.

1221\2017, n. 3626\2017- e vanno accolte, le censure (quarto, quinto e sesto motivo) che riguardano l'istruttoria posta a base della determinazione della prestazione imposta, sotto lo specifico profilo, espressamente affrontato dalle pronunzie citate, per cui il contributo può essere imposto solo per periodi successivi all'adozione di una serie di atti presupposti (che, nella specie, non sono stati adottati o, comunque, sono stati adottati solo nel 2016).

Infatti, l'art. 15, comma 2-bis, del d.lgs. n. 261/1999 stabilisce che “a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 2, comma 18 (vale a dire il decreto del MEF, da adottare di concerto con il MISE, che avrebbe dovuto determinare, in sede di prima applicazione, la misura del contributo oggetto del presente giudizio), il fornitore del servizio universale e i soggetti esercenti servizi postali di cui agli articoli 5 e 6 contribuiscono alle spese di funzionamento dell'autorità di regolamentazione mediante il contributo di cui all'articolo 2, comma 14, lettera b), del presente decreto”.

Il predetto art. 15, comma 2-bis, dunque, stabilisce chiaramente che il contributo in questione può essere imposto agli operatori del settore solo “a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 2, comma 18...”, secondo tale disposizione, quindi, l'obbligo di contribuzione può iniziare ad avere efficacia solo dopo l'entrata in vigore del decreto del MEF, da adottare di concerto con il MISE.

Tuttavia, nel caso in esame è stato adottato un diverso decreto, ai sensi dell'art. 2, comma 14 - oggetto dell'odierno giudizio - con il quale, nel mese di marzo 2016 è stata disposta la misura del contributo a carico degli operatori postali quale acconto per il 2016.

La condotta dell'amministrazione non può essere quindi considerata conforme alle regole dettate dalla disciplina sopra richiamata, poiché il contributo è stato previsto per la prima volta con decreto del MISE (di concerto con il MEF) ai sensi dell'art. 2, comma 14, mentre l'art. 2, comma 18, impone che “in sede di prima applicazione” il contributo sia determinato con decreto del MEF di concerto con il MISE.

Né, al riguardo –come osservato nelle citate sentenze- si può ritenere che le disposizioni di cui agli artt. 2 e 15 del d.lgs. 261/99 sarebbero diventate “inapplicabili” a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 201/2011 (cd. Salva Italia), che ha trasferito all'Agcom le funzioni di Autorità di regolamentazione precedentemente attribuite alla (mai costituita) Agenzia nazionale di regolamentazione, in quanto ciò non trova riscontro nel chiaro tenore letterale degli artt. 2 e 15 del d.lgs. 261/1999: con il c.d. decreto Salva Italia, infatti, il legislatore ha trasferito le funzioni dell'istituenda Agenzia all'Agcom, disponendo che quest'ultima subentrasse in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi della prima, ma non ha modificato, né abrogato le disposizioni che disciplinano il contributo per gli oneri di funzionamento dell'Autorità, introdotte con il precedente decreto n. 58/2011 di recepimento della terza Direttiva postale.

Se il legislatore, a seguito del decreto Salva Italia, avesse ritenuto superflua l'adozione del decreto del MEF di cui all'art. 2, comma 18, del d.lgs. 261/99, avrebbe abrogato o quanto meno modificato la sequenza procedimentale prevista dal citato art. 2. Ne consegue, in assenza di un intervento modificativo delle predette disposizioni, che anche dopo il trasferimento all'Agcom delle funzioni di Autorità di regolamentazione, il contributo dovuto dagli operatori postali per le spese di funzionamento dell'Autorità possa essere applicato per la prima volta con apposito decreto del MEF, contestualmente al trasferimento alla nuova Autorità delle risorse prima utilizzate dal MISE per le medesime funzioni.

In ragione di tale accoglimento relativo all'annualità 2016 (nonché, per quanto disciplinato dagli atti impugnati, per il 2015), i restanti motivi del ricorso introduttivo possono essere assorbiti.

6. – Devono essere disattesi il terzo motivo del primo e del secondo atto di motivi aggiunti ed il terzo ricorso di motivi aggiunti, che denunciano innanzitutto difetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di approvazione delle deliberazioni Agcom di fissazione del contributo, che, come è emerso

dall'istruttoria in corso di causa, sono stati emessi, rispettivamente, il 21 luglio 2017 ed il 14 dicembre 2017.

Altresì infondate sono le ulteriori censure relative ad una effettiva istruttoria del MEF, in quanto sia il preambolo dei due citati decreti presidenziali, che, soprattutto, la produzione in giudizio datata 26 marzo 2019 dell'Avvocatura dello Stato degli atti istruttori, che attestano l'intervenuto esame, sia per l'anno 2017 che per l'anno 2018, da parte dell'Organo tecnico competente, ossia della Ragioneria Generale dello Stato, che, a seguito dei chiarimenti richiesti in corso di procedimento all'Autorità, ha attestato la rispondenza delle due delibere all'art. 1 commi 65 e 66 della legge n. 266\2005 con note del 24 maggio 2017 e del 14 dicembre 2017 (anno 2018).

La base imponibile sulla quale è stato calcolato l'importo del contributo risulta, comunque, correttamente individuata, in quanto le spese di funzionamento dell'Autorità da considerare a questo fine non possono ritenersi limitate a quelle di funzionamento della sola Direzione Servizi Postali, ma riguardano l'intero apparato dell'Agcom.

Al riguardo va osservato che nelle sentenze n. 252, n. 253 e n. 8706 del 2020, la Sezione ha affermato che risulta legittimo che l'AGCOM abbia stimato tutti i costi alla stessa effettivamente imputabili a quanto direttamente o indirettamente (con determinazione "pro quota") attiene alle attività di regolazione del mercato dei servizi postali di cui tutti gli operatori beneficiano, e non soltanto sui costi vivi della Direzione servizi postali.

Inoltre, nella sentenza della Sezione n. 1221\2017 è stato osservato che "la scelta di determinare la base imponibile facendo riferimento alla voce A1 del conto economico degli operatori economici è prevista dalla normativa di riferimento e risponde, altresì, all'esigenza di assicurare una base impositiva certa e uguale per tutte le società contribuenti, in modo da assicurare una ripartizione equa e proporzionale del contributo stesso tra tutti i soggetti tenuti, che è espressione del loro fatturato societario. Nella voce A1 del conto economico, vengono inseriti tutti

i ricavi derivanti dall'attività caratteristica dell'impresa (cfr. art. 2425 cod. civ.) che, nel caso degli operatori postali, corrispondono ai ricavi maturati nell'ambito della fornitura di servizi postali”.

7. – Anche il settimo motivo del primo ricorso per motivi aggiunti ed il settimo motivo del terzo ricorso per motivi aggiunti meritano reiezione, in quanto la misura concreta del fabbisogno –alla luce di quanto appena sopra esposto circa la correttezza della base imponibile considerata è stato oggetto dell'istruttoria di cui sopra si è dato conto.

8. – In conclusione, il ricorso introduttivo è fondato e va accolto nei limiti di cui in motivazione, mentre i tre ricorsi per motivi aggiunti sono infondati e vanno respinti.

La parziale reciproca soccombenza induce alla compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), accoglie il ricorso introduttivo e per l'effetto annulla i provvedimenti con esso impugnato; respinge i tre ricorsi per motivi aggiunti.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2020 in videoconferenza da remoto ai sensi dell'art. 84 del decreto legge n. 18 del 2020, convertito con legge n. 27 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Achille Sinatra, Consigliere, Estensore

Claudio Vallorani, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Achille Sinatra

IL PRESIDENTE
Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO