



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 - Aalsea, 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 intimete, 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

N. 06754/2016 REG.RIC.

IL SEGRETARIO