

Publicato il 15/07/2024

N. 06358/2024REG.PROV.COLL.  
N. 08416/2020 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8416 del 2020, proposto da DHL Express Italy s.r.l., TNT Global Express s.r.l., Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana, United Parcel Service Italia s.r.l., A.I.C.A.I, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Massimo Giordano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 187;

*contro*

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

*nei confronti*

Nexive s.p.a., non costituita in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 8914/2020, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 giugno 2024 il Cons. Giovanni Pascuzzi e uditi per le parti gli avvocati Massimo Giordano e Beatrice Gaia Fiduccia.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Con ricorso principale del 2017 (teso a contestare il fondamento del contributo richiesto dall'AGCOM per il 2017) A.I.C.A.I. – Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali, DHL Express (Italy) s.r.l., TNT Global Express s.r.l., Fedex Express Italy s.r.l. e United Parcel Service Italia s.r.l. hanno chiesto al Tar per il Lazio l'annullamento:

- della Delibera dell'AGCOM n. 318/17/CONS, del 27 luglio 2017, avente ad oggetto *«Modello telematico e istruzioni relativi al contributo dovuto per l'anno 2017 dai soggetti che operano nel settore postale»* e relativi allegati A e B;

- della Delibera dell'AGCOM n. 182/17/CONS del 27 aprile 2017 avente ad oggetto *«Misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2017 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali»*;

- del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 21 luglio 2017 che approva la delibera n. 182/17/CONS, non pubblicato;

- della delibera AGCOM 731/11/CONS recante *«Modifiche ed integrazioni al regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento- Istituzione della Direzione Servizi postali»* del 20 dicembre 2011;

- della delibera AGCOM 65/12/CONS recante «*Modifiche ed integrazioni della Delibera 25/07/CONS e successive modifiche ed integrazioni*» del 2.02.2012;
- per quanto occorrer possa, della delibera AGCOM 129/15/CONS dell'11 marzo 2015 con la quale l'AGCOM approva «*il regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali*», nella parte in cui si richiama l'obbligo di contribuzione, nonché il suo allegato A;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente.

1.1 Con ricorso per motivi aggiunti, le ricorrenti DHL Express Italy s.r.l., United Parcel Service Italia s.r.l. e TNT Global Express S.r.l. hanno impugnato le diffide al pagamento del contributo 2017 notificate da AGCOM.

2. Di seguito alcune premesse in punto di fatto:

- le società istanti svolgono tutte servizi a valore aggiunto di corriere espresso;
- tali servizi consistono nel prelievo, trasporto e recapito di plichi e pacchi, che sono consegnati al destinatario, entro una determinata data/ora;
- i servizi si caratterizzano per la particolare celerità e garanzia del prelievo dal domicilio del mittente e successivo recapito al domicilio del destinatario, sulla base delle loro esigenze, e per il fatto di integrare il trasporto su strada con il trasporto aereo;
- ogni spedizione è “tracciata” con apposito numero di identificazione a lettura ottica che ne rende certo l'arrivo al luogo di destinazione e che consente all'utente, tramite apposito servizio informativo accessibile via web, di seguire tutte le fasi della spedizione: invio, smistamento, carico, scarico, recapito;
- si tratta, quindi, di servizi ad elevato valore aggiunto e contenuto tecnologico, forniti in un contesto di libero mercato, in cui il cliente dispone di un'ampia possibilità di scelta;
- nei rapporti con le imprese, i servizi sono generalmente regolati da contratti appositi, disegnati sulle esigenze del cliente, per cui essi comprendono anche: assistenza doganale; disponibilità nelle 24 ore; re-instradamento della spedizione, in tempo reale; disponibilità di un network internazionale;

modalità c.d. “*one stop shop*” (il corriere si occupa di tutte le problematiche legate alla spedizione); integrazione aereo-gomma;

- nell’ambito di ciascuna categoria di utenti, l’offerta dei servizi è “personalizzata”, cioè è quella più avanzata possibile nell’incontrare le richieste “individuali del cliente”;

- detta specificità dei servizi di corriere aereo è riconosciuta dalla stessa AGCOM, che distingue nettamente i mercati dei servizi: a) postale universale, b) postale non universale, c) corrieri espressi;

- le imprese esponenti, cautelativamente, hanno sempre operato sulla base di autorizzazione postale generale, concessa prima dal Ministero delle comunicazioni e poi dal Ministero dello sviluppo economico;

- detta autorizzazione si applica a tutti gli esercenti i servizi postali, che esulano dal servizio universale;

- con la delibera impugnata, l’AGCOM ha determinato per l’anno 2017 la misura e le modalità di versamento del contributo dovuto dai soggetti operanti nel settore postale;

- il successivo Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 21 luglio 2017 ha approvato tale determinazione;

- con la successiva Delibera n. 318/17/CONS, l’AGCOM ha approvato il modello telematico e le istruzioni relativi al contributo dovuto all’Autorità per l’anno 2017 dai soggetti che operano nel settore postale e i relativi allegati A (Modello tematico) e B (Istruzioni).

3. A sostegno dell’impugnativa avverso gli atti citati venivano formulati i seguenti motivi di ricorso:

In via preliminare: violazione dell’art. 77 Cost.

I. Contrasto con la normativa comunitaria in materia di servizi postali. Violazione dell’art. 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67/CE. Estraneità dei titolari di autorizzazione generale all’obbligo della contribuzione. Disapplicazione della normativa nazionale contrastante. Pregiudiziale comunitaria.

II. Contrasto con la normativa comunitaria sotto il diverso profilo dell'art. 9, paragrafo 2, della direttiva 97/67/CE, per violazione del criterio di opportunità della contribuzione. Disapplicazione della normativa nazionale contrastante. Pregiudiziale comunitaria.

III. Contrasto con la normativa comunitaria sotto l'ulteriore profilo della violazione dall'art. 9, paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE. Disapplicazione della normativa nazionale contrastante. Pregiudiziale comunitaria. (i) Sui soggetti tenuti alla contribuzione. (ii) Sulla misura della contribuzione.

IV. Erronea applicazione del parametro del fatturato assoggettato alla contribuzione. Difetto di istruttoria. Mancata o erronea valutazione dei fatti. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

V. Violazione del principio di non discriminazione, per un diverso profilo. Contrasto con la normativa comunitaria in materia di servizi postali. Violazione dell'art. 9 della direttiva 97/67/CE. Violazione del d.lgs. 261/1999. Violazione del principio di ragionevolezza. Eccesso di potere.

VI. Sul rapporto tra misura della contribuzione e "carico regolatorio". Errore di fatto manifesto e difetto di istruttoria. Difetto di valutazione su un profilo decisivo. Violazione del principio di proporzionalità. Violazione dell'art. 9, paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE.

VII. Violazione dell'art. 66 della legge 266/2005. Carenza di istruttoria. Eccesso di potere.

VIII. Violazione dell'art. 65 del d.l. 50/2017 e dell'art. 65 della legge 266 /2005. Violazione del principio di legittimo affidamento. Violazione dell'art. 97 Cost. Errore di fatto manifesto. Eccesso di potere.

IX. Violazione dell'art. 65 del d.l. 50/2017 e dell'art. 65 della legge 266 /2005 sotto altro profilo. Violazione dell'art. 2, comma 14, del d.lgs. 261/1999. Violazione del principio del legittimo affidamento. Violazione dell'art. 97 Cost. Errore di fatto manifesto. Eccesso di potere.

X. Violazione dell'art. 15 del d.lgs. 261/1999. Violazione dell'art. 9, della direttiva 96/67/CE. Duplicazione della contribuzione. Eccesso di potere.

Difetto di istruttoria. Erronea valutazione dei fatti. Ingiustizia manifesta.

XI. Erronea applicazione del criterio di stretta aderenza ai costi. Difetto di istruttoria. Mancata e/o erronea valutazione dei fatti. Ingiustizia manifesta. Violazione del principio di proporzionalità.

XII. Violazione del principio di stretta corrispondenza tra entrate derivanti dalla contribuzione e costi operativi di funzionamento dell'Autorità ex art. 9, paragrafo 2, sottoparagrafo 2, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE. Eccesso di potere. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Difetto di istruttoria ed erronea valutazione dei dati contabili dell'AGCOM.

XIII. Sotto un secondo profilo. Violazione del principio di stretta corrispondenza tra entrate derivanti dalla contribuzione e costi operativi di funzionamento dell'Autorità ex art. 9, paragrafo 2, sotto-paragrafo 2, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE. Violazione dell'art. 9, paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE. Eccesso di potere. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Difetto di istruttoria ed erronea valutazione dei dati contabili dell'AGCOM.

XIV. Sotto un terzo profilo. Violazione del principio di stretta corrispondenza tra entrate derivanti dalla contribuzione e costi operativi di funzionamento dell'Autorità ex art. 9, paragrafo 2, sotto-paragrafo 2, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE. Violazione dell'art. 9, paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE. Violazione della legislazione sui vincoli di spesa delle Autorità indipendenti di cui all'art. 1, comma 321, della l. 147/2013. Eccesso di potere. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Difetto di istruttoria ed erronea valutazione dei dati contabili dell'AGCOM.

XV. Violazione dell'art. 3, comma 2, del d.m. del Ministero Sviluppo Economico 26 gennaio 2015 da parte della delibera AGCOM 318/17/Cons. Violazione del parametro legale inderogabile dettato dall'art. 9, paragrafo 3, della direttiva 96/67/CE. Violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza. Violazione dell'art. 23 Cost.

3.1 Con diversi ricorsi per motivi aggiunti, ognuna delle società ricorrenti, associate ad A.I.C.A.I., hanno impugnato le diffide al pagamento del contributo notificate a ciascuna di loro da AGCOM, riproducendo contro di esse i medesimi motivi di cui al ricorso introduttivo.

4. L'AGCOM e le altre Amministrazioni statali intimata si sono costituite nel giudizio di primo grado chiedendo il rigetto del ricorso.

5. Con sentenza n. 8914/2020 il Tar per il Lazio ha respinto il ricorso principale e i ricorsi per motivi aggiunti.

5.1 Il Tar ha rigettato il motivo di ricorso preliminare che adombrava la violazione dell'art. 77 Cost. in ragione dell'entrata in vigore dell'art. 65 del decreto legge n. 50/2017, poi convertito con la l. 96/2017, che costituirebbe modifica normativa dettata dall'intento di aggirare le pronunce del giudice amministrativo favorevoli agli operatori che avevano riguardato i contributi per gli anni precedenti al 2017.

Il primo giudice ha ritenuto che una novella quale quella tacciata di incostituzionalità, che non ha effetto retroattivo, e dispone a partire dall'annualità contributiva 2017, non può avere lo scopo (peraltro assai difficilmente ipotizzabile) di superare il giudicato formatosi su provvedimenti che riguardavano gli anni fino al 2016.

5.2 Il Tar ha esaminato i motivi di ricorso alla luce della sentenza della Corte di giustizia UE del 31 maggio 2018 che aveva sciolto alcuni dubbi interpretativi pregiudiziali.

5.3 Il Tar ha rigettato il primo e il secondo motivo di ricorso affermando che:  
- la Corte di Giustizia ha ritenuto 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, 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;

- la direttiva in questione non osta a una normativa nazionale 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;
- contrariamente all'assunto di fondo su cui ruota il primo mezzo, gli operatori che (come le ricorrenti e la relativa Associazione) svolgono attività di corriere espresso sono assoggettati al regime autorizzatorio ed al connesso obbligo contributivo legato alla regolazione nei servizi postali;
- inoltre, non sussiste la mancanza di "esigenze essenziali" postulata dal secondo motivo, visto che i soggetti in questione fanno parte del mercato di riferimento.

5.4 Il Tar ha rigettato i motivi dal terzo al sesto affermando che:

- quanto affermato dal giudice comunitario spoglia di fondatezza anche i motivi dal terzo al sesto;
- i principi ivi dettati smentiscono, innanzitutto, il terzo motivo, che nella sua prima parte torna sulla pretesa esclusione dei corrieri espresso dal novero degli operatori dei servizi postali; (sulla base oggettiva di prelievo, oggetto della seconda serie di censure nel motivo, il Tar torna in seguito);
- le affermazioni della Corte di Giustizia comportano il rigetto del quarto, del quinto e del sesto motivo, che, sotto vari profili, tornano sulla asserita esclusione degli operatori di corriere espresso dalla cerchia dei soggetti obbligati, che, invece, non trova fondamento, attesa la omnicomprensiva dizione utilizzata dal giudice comunitario;
- la Corte di Giustizia, già con la precedente sentenza 16 novembre 2016 - causa C-2/15, aveva 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.

5.5 Il Tar ha respinto i restanti motivi di doglianza facendo leva sui principi enunciati su precedenti pronunce dello stesso giudice amministrativo capitolino. In particolare ha affermato che:

- non sussiste il difetto istruttorio dedotto nel settimo motivo;
- come documentato dalla difesa dell'AGCOM, la delibera impugnata è stata trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed è poi stato svolto dal MEF l'esame (condotto dall'Organo tecnico competente, ossia dalla Ragioneria Generale dello Stato) che ha attestato la rispondenza della delibera AGCOM all'art. 1 commi 65 e 66 della legge n. 266\2005 con nota del 24maggio 2017;
- la base imponibile sulla quale è stato calcolato l'importo del contributo risulta, secondo tale istruttoria, correttamente individuata;
- nelle sentenze n. 252, n. 253, n.8706 e n. 8869 del 2020, il Tar per il Lazio 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;

- nella sentenza del Tar per il Lazio 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»;*

- in astratto è legittima la base contributiva legata a tutte le attività dell'Autorità.

5.6 Il Tar, con riferimento ai restanti profili di censura, ha affermato che:

- la Ragioneria Generale dello Stato ha compiutamente esaminato la relazione tecnico-finanziaria predisposta dall'AGCOM, senza svolgere alcuna osservazione critica, su nessuno dei contenuti sottoposti al suo vaglio, vale a dire: (i) spese di funzionamento che l'Autorità prevede di sostenere per lo svolgimento dei propri compiti regolatori nel settore dei servizi postali; (ii) base imponibile e aliquota fissata; (iii) platea dei contribuenti, modalità e termini di versamento del contributo;

- la stessa Ragioneria ha osservato che la stima della spesa per il settore postale è stata elaborata sulla base dei maggiori costi per 1,7 milioni rispetto agli anni precedenti (nei quali erano pari a 7,3 milioni), dovuti essenzialmente all'aumento delle unità di personale;

- le modifiche normative comportano la reiezione dei restanti motivi del ricorso introduttivo;

- risultano del tutto smentite le censure per cui AGCOM non avrebbe tenuto conto della circostanza di ricevere anche finanziamenti statali (oltre a quelli privati derivanti dal mercato di riferimento), nonché -per le medesime ragioni-

della pretesa mancata considerazione delle reali esigenze finanziarie dell'Autorità e della asserita illegittimità della spendita del potere di auto-organizzazione di tale Amministrazione;

- lo stesso è da dirsi, alla luce dell'istruttoria tecnico-contabile svolta (anche con l'ausilio della Ragioneria generale dello Stato) per i motivi che affermano che non si sarebbe tenuto conto dei dati di bilancio dell'Autorità);

- e così è anche per le doglianze per cui sarebbe erronea la valutazione disperse di funzionamento dell'AGCOM per complessivi 9,1 milioni di euro e, di conseguenza, come eccessivo il passaggio da una aliquota dello 0,68 per mille nel 2016 a quella dell'1,4 per mille nel 2018, atteso che la nuova aliquota è stata ritenuta indenne da osservazioni nella citata nota della Ragioneria Generale dello Stato, che ha tenuto conto sia dell'ammontare dei costi complessivi dell'Autorità attinenti al settore regolato per l'aumento del personale destinato alle relative attività di regolazione ed allo sblocco della contrattazione collettiva.

5.7 Per quanto detto, il Tar ha respinto anche i tre ricorsi per motivi aggiunti, nella parte in cui ciascuno di essi reca i medesimi motivi del ricorso introduttivo.

5.8 In relazione all'unico motivo autonomo dei tre ricorsi per motivi aggiunti con cui le tre ricorrenti affermano di avere già versato il contributo annuale previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 261\1999 per le spese amministrative di istruttoria e per controlli sostenute dall'Autorità stessa, aderenti ai costi (le società si dolgono della sproporzione del contributo imposto dagli atti impugnati agli operatori di corriere espresso per i costi posti a base del calcolo dell'aliquota, oltre che per la asserita duplicazione di contribuzione in relazione alle medesime funzioni amministrative) il Tar lo ha ritenuto infondato, rimarcando la evidente differenza ontologica del contributo di cui all'art. 15 del decreto legislativo n. 261 del 1999, inerente l'attività di controllo sul settore postale attribuita all'AGCOM, rispetto a quello oggetto delle deliberazioni gravate, che attiene all'attività regolatoria dell'Autorità di settore.

6. Avverso la sentenza del Tar per il Lazio n. 8914/2020 hanno proposto appello DHL Express (Italy) s.r.l., TNT Global Express s.r.l., Fedex Express Italy s.r.l., United Parcel Service Italia UPS s.r.l., A.I.C.A.I. – Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali per i motivi che saranno più avanti esaminati.

7. Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dello Sviluppo Economico e l'AGCOM chiedendo il rigetto dell'appello.

8. Con ordinanza n. 7104/2020 la Sezione ha ritenuto che le esigenze cautelari evidenziate dalle parti appellanti potessero essere tutelate mediante la sollecita fissazione dell'udienza del merito.

10. Con ordinanza n. 2066/2022 la Sezione ha sollevato questione di pregiudizialità invitando la Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, a pronunciarsi sui seguenti quesiti:

I. *«se l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, nonché l'articolo 22 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, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, quale quella rilevante nell'ordinamento italiano (espressa dagli articoli 1, commi 65 e 66, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e 65 decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96), che consente di porre esclusivamente a carico dei fornitori del settore postale, inclusi quelli che non forniscono servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, l'obbligo di contribuire finanziariamente ai costi operativi dell'autorità di regolamentazione per il settore postale, in tale modo ammettendo la possibilità di escludere qualsiasi forma di cofinanziamento pubblico a carico del bilancio statale»;*

II. «se l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e l'articolo 22 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, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, devono essere interpretati nel senso di consentire di annoverare tra i costi operativi finanziabili dai fornitori di servizi postali anche i costi da sostenere per attività di regolamentazione riguardanti servizi postali esulanti dall'ambito di applicazione del servizio universale, nonché i costi per strutture amministrative e di indirizzo politico (c.d. strutture "trasversali") la cui attività, pur non essendo direttamente destinata alla regolamentazione dei mercati dei servizi postali, risulta comunque funzionale allo svolgimento di tutte le competenze istituzionali dell'Autorità, con conseguente possibilità di una sua attribuzione in via indiretta e parziale (pro quota) al settore dei servizi postali»;

III. «se il principio di proporzionalità, il principio di non discriminazione, l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e terzo comma, nonché l'articolo 22 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, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, ostino ad una normativa nazionale, quale quella italiana (espressa dagli articoli 1, commi 65 e 66, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e 65 decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96), che impone di porre a carico dei fornitori del settore postale l'obbligo di contribuire al finanziamento dell'autorità di regolamentazione per il settore postale, senza possibilità di distinguere la posizione dei fornitori dei servizi di corriere espresso dalla posizione dei fornitori del servizio universale e, dunque, senza possibilità di valorizzare la diversa intensità dell'attività di regolamentazione svolta dall'ANR in relazione alle differenti tipologie di servizi postali».

11. Con sentenza del 7 settembre 2023, nella causa C-226/22 la Corte di Giustizia UE ha statuito quanto segue:

*«I. L'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, in combinato disposto con l'articolo 22 della direttiva 97/67, come modificata, deve essere interpretato nel senso che: esso non osta a che uno Stato membro opti per un meccanismo di finanziamento dell'autorità nazionale di regolamentazione responsabile del settore postale alimentato esclusivamente mediante contributi imposti agli operatori di tale settore ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di tale direttiva, come modificata, ad esclusione di qualsiasi finanziamento da parte del bilancio dello Stato, purché tale sistema garantisca che l'autorità nazionale di regolamentazione interessata disponga effettivamente delle risorse indispensabili per assicurare il suo buon funzionamento e l'adempimento, in piena indipendenza, dei suoi compiti di regolamentazione del settore postale o dei mezzi giuridici che le consentano di acquisire tali risorse.*

*II. L'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6, in combinato disposto con l'articolo 22 della direttiva 97/67, come modificata, deve essere interpretato nel senso che:*

*la nozione di «costi operativi» di cui alla prima di tali disposizioni comprende, da un lato, i costi sostenuti dalle autorità nazionali di regolamentazione del settore postale per le loro attività di regolamentazione relative ai servizi postali esulanti dall'ambito di applicazione del servizio universale e, dall'altro, i costi generati dalle attività di tali autorità che, pur non essendo direttamente connesse ai compiti di regolamentazione di queste ultime, sono funzionali all'esercizio delle loro competenze di regolamentazione del settore postale.*

*III. Il diritto dell'Unione, e in particolare i principi di proporzionalità e di non discriminazione nonché l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2008/6, devono essere interpretati nel senso che:*

*essi non ostano a una normativa nazionale la quale, al fine di garantire all'autorità nazionale di regolamentazione responsabile del settore postale un finanziamento idoneo a consentirle di adempiere in piena indipendenza i suoi compiti relativi alla regolamentazione di tale settore, impone, in modo uniforme, all'insieme degli operatori di detto settore un obbligo di contribuire al finanziamento dei costi operativi di tale autorità senza tener conto dell'intensità delle attività di regolamentazione e di monitoraggio svolte in relazione ai diversi tipi di servizi postali e senza operare alcuna distinzione, a tal fine, tra fornitori del servizio postale universale e operatori di corriere espresso, purché l'obbligo imposto da tale normativa a detti operatori sia, peraltro, trasparente, accessibile, preciso e univoco, e purché esso sia reso pubblico anticipatamente e sia basato su criteri oggettivi».*

12. All'udienza del 27 giugno 2024 l'appello è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Il primo motivo di appello è rubricato: *Violazione ed erronea applicazione della normativa comunitaria in materia di servizi postali, con particolare riferimento all'art. 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67/CE. Mancata disapplicazione della normativa nazionale contrastante.*

Si sostiene che:

- il Tar Lazio ha rigettato il primo motivo di doglianza, rilevando: *«... contrariamente all'assunto di fondo su cui ruota il primo mezzo - gli operatori che (come le ricorrenti e la relativa Associazione) svolgono attività di corriere espresso sono assoggettati al regime autorizzatorio ed al connesso obbligo contributivo legato alla regolazione nei servizi postali»;*

- la pronuncia appellata si pone in contrasto con la normativa comunitaria sopra indicata, in quanto l'assoggettamento al regime autorizzatorio esige, conformemente alla indicazione della Corte di Giustizia (cause riunite C-259/16 e C-260/16 del 31 maggio 2018), che la contribuzione che ne possa derivare: a) *«sia giustificata da una delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva in parola»* b) *«rispetti il principio di proporzionalità, nel senso che sia tale da garantire l'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per raggiungerlo»;*

- il Tar si è limitato ad un automatismo, in forza del quale il titolo abilitativo comporterebbe, di per sé, l'assoggettamento alla contribuzione, con ciò dando una applicazione del tutto errata del pronunciamento della Corte di Giustizia, in contrasto con le richiamate disposizioni della direttiva 97/67/CE.

Parte appellante ritiene che:

- in ambito nazionale, non sono stati rispettati i parametri previsti dall'art. 9, paragrafo 2, della direttiva 97/67/CE, in quanto la partecipazione al finanziamento delle spese dell'AGCOM è desunta *sic et simpliciter* dall'assoggettamento ad un titolo abilitativo e prescinde da: a) qualsiasi valutazione in merito alla situazione reddituale dei contribuenti; b) qualsiasi valutazione in merito alla situazione del mercato; c) qualsiasi valutazione in merito al fatto che l'impresa può svolgere servizi che non richiedono alcun intervento regolatorio;

- ciò non è conforme al pronunciamento della Corte di Giustizia;

- lo Stato italiano, anziché prevedere un meccanismo di contribuzione automatica, avrebbe dovuto dettare criteri obiettivi, pertinenti e non discriminatori che definissero i casi in cui la contribuzione può dirsi opportuna, prevedendo delle modalità applicative differenziate, in relazione sia alla situazione soggettiva dei contribuenti, sia alla situazione dei mercati in cui si articolano i servizi postali e quelli dei servizi di corriere espresso.

2. Il secondo motivo di appello è rubricato: Violazione ed erronea applicazione della normativa comunitaria sotto un diverso profilo, in relazione all'art. 9, paragrafo 2, della direttiva 97/67/CE, con riferimento al criterio di opportunità della contribuzione. Mancata disapplicazione della normativa nazionale contrastante. Manifesto errore di fatto.

Si sostiene che:

- il Tar ha rigettato il secondo motivo, osservando: «*Inoltre, non sussiste la mancanza di "esigenze essenziali" postulata dal secondo motivo, visto che i soggetti in questione fanno parte del mercato di riferimento*»;

- tale affermazione non può essere condivisa;



- le ricorrenti, ancorché riconducibili al mercato postale, presentano una loro specificità rispetto alla quale andava effettuata una valutazione di opportunità, sulla base di una preventiva indagine di mercato, circa la sottoposizione al contributo, che è del tutto mancata;
- la stessa AGCOM riconosce, in numerosi documenti ufficiali, che i servizi di corriere costituiscono un mercato diverso dai servizi postali universali e da quelli non universali;
- a tale proposito, risulta manifestamente errata l'affermazione della sentenza appellata che *«Quanto al rispetto del principio di proporzionalità indicato dalla Corte comunitaria, valga quanto nella presente motivazione si dirà di seguito in punto di istruttoria compiuta dalle Amministrazioni coinvolte nel procedimento»;*
- il Tar implicitamente dà per provato che sia stata svolta una adeguata istruttoria, sotto il profilo della individuazione della platea dei contribuenti e della misura della contribuzione, quando non è così, perché tutti gli atti impugnati partono dall'assunto assiomatico che il titolo abilitativo sia condizione necessaria e sufficiente per attribuire la soggettività passiva e giustificare il carico contributivo, così da escludere l'esigenza di procedere ad una preventiva verifica di mercato per perimetrare la platea dei soggetti incisi e l'onere fiscale;
- la sentenza appellata incorre in una violazione ed erronea applicazione della richiamata normativa comunitaria e del principio di proporzionalità, oltre a non avvedersi dell'evidente difetto di istruttoria da parte delle Amministrazioni resistenti.

Parte appellante ritiene che:

- l'art. 9, paragrafo 2 della direttiva 97/67/CE stabilisce che la contribuzione alle spese di funzionamento dell'Autorità non è automatica, ma è ammessa solo quando è opportuna (la disposizione di cui al quarto trattino recita: *«- se opportuno, essere subordinata all'obbligo di contribuire finanziariamente ai costi operativi delle autorità nazionali di regolamentazione di cui all'articolo 22»*);

- anche ove si affermi che i soggetti che svolgono servizi di corriere espresso soggiacciono all'obbligo di contribuzione, tuttavia tale obbligo richiede, in forza della norma comunitaria, una previa valutazione di opportunità;
- il criterio di opportunità postula necessariamente la valutazione da parte del legislatore nazionale non solo delle proprie esigenze di bilancio ma anche della situazione dei contribuenti;
- sotto questo secondo profilo, si può affermare che: a) la contribuzione non è opportuna quando determina distorsioni nel mercato; b) la contribuzione non è opportuna quando essa risulti ingiustificatamente gravosa, anche tenendo conto della situazione economica generale (sicuramente non è opportuno un onere particolarmente gravoso, che erode margini dell'operatore già esigui); c) la contribuzione non è opportuna per soggetti che sono del tutto estranei all'attività regolatoria dell'Autorità;
- i tre profili non sono stati minimamente considerati in ambito nazionale.

3. Il terzo motivo di appello è rubricato: Violazione della normativa comunitaria sotto l'ulteriore profilo della violazione dall'art. 9, paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE. Mancata disapplicazione della normativa nazionale contrastante. Omissione di pronuncia. Violazione dell'art. 112 c.p.c.

Si sostiene che:

- il Tar ha rigettato il terzo motivo, affermando: *«Quanto affermato dal Giudice comunitario spoglia di fondatezza anche i motivi dal terzo al sesto, che per comodità espositiva possono essere congiuntamente trattati. Ed invero, i principi ivi dettati, e sopra riportati, smentiscono, innanzitutto, il terzo motivo, che nella sua prima parte torna sulla pretesa esclusione dei corrieri espresso dal novero degli operatori dei servizi postali; mentre sulla base oggettiva di prelievo, oggetto della seconda serie di censure nel motivo, si tornerà in seguito»;*
- ancora una volta, la individuazione della platea dei contribuenti è unicamente basata sul possesso del titolo abilitativo previsto dalla normativa e dalla regolazione nazionale, ossia su un dato meramente formale, in palese

contrasto con l'art. 9, paragrafo 2, della direttiva e con quanto affermato dal giudice comunitario;

- sotto il profilo oggettivo, cioè della determinazione della misura della contribuzione, il Tar si rimette a quanto dedotto nel prosieguo della sentenza appellata, ma, ciò per dire che la misura della contribuzione sarebbe stata verificata dalle Amministrazioni competenti, quando non è così.

Parte appellante ritiene che il legislatore nazionale avrebbe dovuto declinare puntualmente tutti i parametri indicati nell'art 9, paragrafo 3 della direttiva, fissando criteri certi obbiettivi e non discriminatori per la determinazione del livello di contribuzione, sia in relazione ai costi asseritamente sostenuti dall'Autorità, sia in relazione ai soggetti onerati ed ai mercati in cui operano.

4. Il quarto motivo di appello è rubricato: Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 9, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 97/67/CE. Manifesto errore di fatto.

Si sostiene che:

- non possono essere condivise le affermazioni fatte dal Tar a proposito delle sentenze della Corte di Giustizia;

- tali affermazioni contrastano con le sentenze della Corte di Giustizia, giacché la normativa comunitaria non detta affatto una “onnicomprensiva” nozione dei soggetti obbligati;

- la Corte di Giustizia, nel riferito paragrafo 29 della sentenza 16 novembre 2016 - causa C-2/15, ammette che l'autorità nazionale di regolamentazione operi con riguardo all'intero settore postale, ma questo non significa che tutti gli operatori di tale settore debbano essere soggetti in ugual misura alla contribuzione, giacché, nel presente caso, rileva che i corrieri espresso svolgono servizi diversi da quelli postali tradizionali, che invece sono sottoposti ad una penetrante regolazione, sotto molteplici profili;

- al Tar sfugge che la soggezione alla autorizzazione non comporta che sia esclusa, ai sensi della richiamata normativa comunitaria, l'analisi circa la proporzionalità e ragionevolezza della contribuzione;

- occorre una indagine preliminare del settore postale in Italia, che non è stata fatta dall'AGCOM, né richiesta dalle Amministrazioni competenti per il controllo di legittimità, sulla base della quale vagliare se ed in quali termini la contribuzione potesse essere adottata nei confronti delle ricorrenti;
- pertanto la pronuncia, è manifestamente errata, illogica ed in violazione delle disposizioni indicate in epigrafe.

Parte appellante ritiene che:

- gli atti impugnati sono affetti da grave contraddittorietà, laddove affermano che devono contribuire i proventi derivanti dai servizi postali, ma non forniscono alcuna indicazione: a) tesa ad escludere i servizi non postali; b) atta a dare indicazioni precise sui servizi che devono considerarsi postali; c) utile a dare istruzioni contabili alle imprese per escludere dal conteggio la parte di fatturato non riconducibile al settore postale.
- AGCOM e la PCM non si pongono, in primo luogo, il problema di definire cosa si debba intendere esattamente per servizi postali ed in quali mercati siano distinti e che tipo di interventi regolatori richiede ciascun mercato;
- manca una compiuta analisi delle diverse tipologie di servizio, sotto il duplice profilo della domanda e dell'offerta;
- i servizi di corriere espresso presentano caratteristiche peculiari che li differenziano nettamente dai servizi postali tradizionali e costituiscono un mercato separato;
- quanto meno, gli atti impugnati dovrebbero escludere dal fatturato tutte le attività non riconducibili ai servizi postali in senso stretto.

5. Il quinto motivo di appello è rubricato: **Contrasto con la normativa comunitaria in materia di servizi postali. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 9 della direttiva 97/67/CE. Violazione dei principi di ragionevolezza e non discriminazione.**

Si sostiene che:

- con il quinto motivo del ricorso si era osservato che gli atti impugnati escludono la contribuzione per le imprese con fatturato inferiore ai 100 mila

euro;

- tale esenzione è discriminatoria a danno delle ricorrenti;
- il Tar, con il capo della sentenza, menzionato al motivo che precede, ha rigettato tale motivo, in contrasto con la normativa comunitaria e la normativa nazionale, giacché in nessuna delle rispettive disposizioni è prevista tale discriminazione.

6. Il sesto motivo di appello è rubricato: Violazione del principio di proporzionalità. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 9, paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE. Errore di fatto manifesto.

Si sostiene che:

- il Tar ha rigettato il sesto motivo, anche in questo caso ritenendo che, in base alla normativa comunitaria e alle citate sentenze della Corte di Giustizia, il titolo abilitativo sarebbe l'unico elemento rilevante per l'assoggettamento alla contribuzione (*«La base imponibile sulla quale è stato calcolato l'importo del contributo risulta...correttamente individuata...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»*);
- tale affermazione viola il principio di proporzionalità dettato dalle richiamate disposizioni della direttiva 97/67/CE, in forza del quale il contributo deve essere commisurato al carico regolatorio e giammai basato su un mero automatismo quale è quello di ritenere che il possesso del titolo abilitativo determina di per sé l'assoggettamento alla contribuzione di tutti i ricavi derivanti dall'attività postale quale essa sia;

- la sentenza della Corte di Giustizia, cui si richiama il Tar, ha esplicitamente affermato che l'assoggettamento al titolo abilitativo ed al relativo obbligo di contribuzione che ne possa derivare è legittimo 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*»;

- il Tar in virtù di una erronea lettura della sentenza Corte di Giustizia, non si avvede che, nel caso di specie, il principio di proporzionalità è violato, nel momento in cui l'AGCOM fissa una aliquota contributiva indifferenziata non proporzionata all'effettivo carico regolatorio e senza una previa istruttoria, in base alla quale si accerti che il contributo stesso non ecceda quanto strettamente necessario ai fini della specifica regolazione dei servizi di corriere espresso.

Parte appellante ritiene che:

- essendo la natura del contributo richiesto strettamente finalizzata a finanziare le sole attività regolatorie del settore postale, si rileva una mancanza di proporzionalità fra strumento del contributo, soggetti cui si applica e connessi compiti di regolazione che il contributo intende finanziare;

- assoggettando alla medesima aliquota imprese operanti in mercati differenti, in cui alcuni mercati (ad es. quelli di posta tradizionale e del servizio universale) presentano carichi di attività regolatoria elevati (ad es. regolamentazione dei prezzi e tariffe, qualità del servizio, determinazione del costo netto del servizio universale), mentre altri (corriere espresso, logistica, stampa e imbustamento) regolazioni molto ridotte e circoscritte;

- sarebbe stato necessario un attento *market test*, per stabilire i diversi mercati rilevanti ed i relativi carichi regolatori.

7. Il settimo motivo di appello è rubricato: Difetto di istruttoria. Manifesto errore di fatto. Travisamento dei fatti. Violazione dell'art. 64 c.p.a.

Premesso che con il settimo motivo di ricorso si era osservato che l'art. 66 della legge 266/2005 precisa che la misura e le variazioni del contributo sono "fissate" dall'AGCOM e approvate dalla PCM, sentito il MEF ma che la PCM e il MEF non hanno provveduto ad effettuare alcuna ricognizione diretta a controllare la misura congrua del contributo, parte appellante critica le affermazioni con le quali il Tar ha respinto il settimo motivo di ricorso sostenendo che:

- i documenti depositati dimostrano che è mancato, da parte delle Amministrazioni preposte, il controllo effettivo circa la congruità della contribuzione rispetto ai costi, con conseguente difetto di istruttoria;
- il Tar ha del tutto ignorato, in violazione dell'art. 64 c.p.a., tutte le specifiche e provate contestazioni sollevate sul punto dalle ricorrenti;
- la nota con la quale l'AGCOM ha trasmesso alla PCM la delibera n. 182/17/CONS, corredata di una nota tecnica non è stata né pubblicata e neppure indicata negli atti impugnati;
- in detta nota l'Autorità afferma, per la sua stima di spese per 9,1 milioni, di essersi avvalsa di una specifica Rendicontazione analitica "approvata nel giugno 2016 in relazione all'esercizio 2015";
- il riferimento a tale rendicontazione analitica è quanto mai grave, in quanto, come la nota tecnica, anche la citata Rendicontazione analitica non è stata pubblicata né indicata in nessuno degli atti impugnati, inficiando quindi l'accessibilità e trasparenza della procedura richiesti dall'art. 9, paragrafo 3, della direttiva;
- in ogni caso tale Rendicontazione analitica, essendo stata posta a fondamento della sua stima, andava trasmessa al PCM: ma anche tale adempimento non risulta essere stato assolto dall'AGCOM;
- malgrado ciò, né la PCM né il MEF né i Dipartimenti tecnici investiti dal MEF si sono posti il problema di effettuare un qualche controllo su tale stima delle spese;

- l'AGCOM sottopone la stima delle spese per 9,1 milioni di euro agli uffici preposti dell'Amministrazione centrale e questi non fanno altro che ripetere quello che li è stato dichiarato dall'AGCOM stessa, senza adottare così alcun controllo sostanziale sul dato certamente decisivo, non rendicontato, delle spese stimate, al quale commisurare la contribuzione;
- analogamente risulta per i successivi dettagli forniti dalla AGCOM: il Dipartimento tecnico della Ragioneria dello Stato incaricato dal MEF per il parere di competenza non effettua alcun controllo sostanziale sui dati della Tabella 1 (di composizione delle spese stimate in 9,1 milioni di euro per il 2017) né sulla metodologia esplicitata dall'AGCOM a corredo della medesima;
- laddove spettava alle Amministrazioni esercitare le proprie prerogative, le stesse si sono invece supinamente rimesse alla istruttoria, manifestamente incompleta e parziale, svolta dall'AGCOM;
- la sentenza appellata è errata, viola l'art. 64 c.p.a. e le altre disposizioni sopra richiamate, stante che, in base alla stessa documentazione depositata dall'Avvocatura emerge, che l'istruttoria non è stata fatta.

8. L'ottavo motivo di appello è rubricato: Violazione ed erronea applicazione dell'art. 65 del d.l. 50/2017 e dell'art. 1, comma 65, della legge 266 /2005. Violazione del principio di legittimo affidamento. Violazione degli artt. 23 e 97 Cost. Errore di fatto manifesto.

Si critica la sentenza nella parte in cui rigetta l'ottavo motivo (con il quale si affermava che l'AGCOM sarebbe incorsa in errore, non avendo considerato il carattere obbligatoriamente misto del finanziamento delle sue spese) sostenendo che:

- la lettura data dal Tar pone seri problemi di costituzionalità, in quanto se il legislatore avesse voluto che l'onere del finanziamento ricadesse solo sui privati lo avrebbe detto espressamente;
- la contribuzione pubblica è presupposto necessario per attivare quella privata, ragion per cui la pronuncia impugnata viola le disposizioni e i principi di diritto indicati in epigrafe;



- in nessuno degli atti impugnati, né nella documentazione prodotta dall'Avvocatura, in data 10.4.2019, per giustificare la contribuzione esclusiva, si stabilisce che la quota del finanziamento pubblico per l'anno 2017 è pari ad euro 0,00;

- non può condividersi l'affermazione del Tar che il finanziamento pubblico esulerebbe dalle competenze dell'AGCOM, per almeno tre ordini di ragioni:

a) il fatto che l'AGCOM non possa determinare la parte del finanziamento a carico dello Stato, non l'autorizza a procedere alla determinazione della contribuzione privata, ma la obbliga ad interpellare gli Enti competenti; b) in ogni caso, stante la chiara disposizione legislativa, il MEF e la PCM non potevano approvare la contribuzione, senza la previa determinazione della quota di finanziamento posta a carico dello Stato; c) non si può far ricadere sui privati, un problema di coordinamento tra Stato ed Autorità, ai fini della determinazione della quota di finanziamento pubblica.

9. Il nono motivo di appello è rubricato: Violazione ed erronea applicazione dell'art. 65 del d.l. 50/2017 e dell'art. 1, comma 65, della legge 266 /2005 sotto altro profilo. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 2, comma 14, del d.lgs. 261/1999 e dell'art. 21 del d.l. 201/2011. Violazione del principio del legittimo affidamento. Violazione dell'art. 97 Cost. Errore di fatto manifesto. Violazione dell'art. 64 c.p.a.. Omissione di pronuncia. Violazione dell'art. 112 c.p.c.

Parte appellante critica la sentenza impugnata nella parte in cui rigetta il nono motivo di ricorso affermando che:

- con il nono motivo del ricorso si è osservato che l'AGCOM, ai fini della contribuzione pubblica, non ha tenuto conto neppure dei fondi presso il MISE, maturati a tutto il 2016, già ad essa trasferiti *ex lege* (art. 2, comma 14, del d.lgs. 261/1999; art. 21 del d.l. 201/2011);

- l'art. 65 del d.l. 50/2017 ha abrogato il comma 14 dell'art. 2 del d.lgs. 261/1999: tuttavia, l'abrogazione ha effetto *ex nunc*, e, pertanto, permane l'obbligo dell'AGCOM di acquisire le risorse finanziarie derivanti dal Fondo

- iscritto presso il Ministero dello Sviluppo Economico per il periodo 2012-2016;
- nella determinazione delle esigenze finanziarie, l'AGCOM ha del tutto omissso la stima dei fondi pubblici disponibili, per effetto dell'art. 21 del d.l. 201/2011 che, benché continuino a giacere presso MISE, sono adesso di spettanza esclusiva dell'AGCOM;
  - l'AGCOM ha stimato le sue esigenze finanziarie, avendo a riferimento l'organizzazione di mezzi e personale costituita da sé medesima con gli atti impugnati, senza tener conto di quanto disposto dall'art. 21 del d.l. 201/2011;
  - gli atti di controllo impugnati sono anch'essi illegittimi, perché le Amministrazioni designate hanno agito in violazione delle citate disposizioni e nel totale difetto di istruttoria su fatti decisivi e non omettibili, quali la considerazione del rispetto delle modalità organizzative e di correlato finanziamento previste per legge, avente effetto sulla contribuzione determinata dall'AGCOM per l'anno 2017;
  - AGCOM è incorsa in illogicità e contraddittorietà intrinseca giacché, nelle premesse della delibera istitutiva della contribuzione per l'anno 2017, esplicitamente dichiara di avere preso a riferimento : “il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, ed in particolare l'art. 21, che attribuisce le funzioni di regolamentazione del settore dei servizi postali all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”; ma poi erroneamente fissa la misura dell'aliquota contributiva omettendo del tutto di conformarsi all'avvenuta incorporazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali dettata da siffatta disposizione presa a riferimento;
  - dal momento della entrata in vigore dell'art. 21 del d.l. 201/2011, si è prodotto *ex lege* il trasferimento all'AGCOM delle dotazioni esistenti in capo al MISE;
  - invece, come atti di riorganizzazione posti dall'AGCOM a presupposto della contribuzione valida per l'anno 2017 vi sono: (i) la delibera AGCOM 731/11/CONS del 20 dicembre 2011 che istituisce la Direzione dei servizi

- postali; (ii) la delibera AGCOM 65/12/CONS del 2 febbraio 2012 che istituisce l'articolazione di secondo livello di tale Direzione;
- con tali delibere l'Autorità istituisce una sua organizzazione di Direzione dei servizi postali, mentre l'art. 21 del d.l. 201/2011 prevede che l'Autorità "assuma", cioè "incorpori" quella trasferita dal Ministero dello Sviluppo economico, con le relative dotazioni finanziarie, di personale e strumentali (apparati, attrezzature, mezzi, locali, etc...);
  - è palese la violazione di legge, e di riflesso il mancato rispetto dei principi costituzionali della legalità e buon andamento dell'azione amministrativa;
  - prima della definizione della contribuzione dell'anno 2017, l'AGCOM doveva richiedere al MISE, in conformità all'effetto previsto *ex lege*, di trasferirle le risorse finanziarie, di personale e strumentali, della Direzione per la regolamentazione del settore postale, sino all'80% della relativa dotazione: solo allora, congiuntamente alla contribuzione pubblica e al netto di questa, avrebbe potuto essere attivata quella dei privati;
  - le delibere auto-organizzative dell'AGCOM impugnate sono illegittime perché con le medesime l'autorità ha utilizzato della sua autonomia organizzativa fuori dai limiti consentiti;
  - le Amministrazioni designate al controllo con il decreto impugnato hanno autorizzato la contribuzione dei privati ascritta a vantaggio di strutture indebitamente costituite dall'AGCOM;
  - quindi, il d.p.c.m. di approvazione non può spiegare alcun valore precettivo in ambito finanziario. È *tamquam non esset* per difetto di elementi essenziali (art.21-*septies* l. 241/1990);
  - inoltre, la contribuzione degli operatori postali, ai sensi delle pertinenti disposizioni già citate, può riguardare soltanto la copertura delle spese di funzionamento della non incorporata Direzione della regolamentazione del settore postale del Ministero dello Sviluppo economico.

Parte appellante, dopo aver riportato in una tabella le risorse che sarebbero ricomprese nel fondo di cui all'art. 2, comma 14, del d.lgs. 261/2011 ribadisce

che né le Amministrazioni interessate né il Tar hanno tenuto conto dell'esistenza di detto fondo da trasferire ad AGCOM.

Parte appellante denuncia, infine, una palese omissione di pronuncia sui seguenti ulteriori profili di legittimità sollevati, non presi in considerazione dal giudice e sui quali sarebbe mancata del tutto l'istruttoria: a) la contribuzione *sub iudice* va a coprire costi non autorizzati dall'art. 21 del d.l. 201/2011, in quanto fa riferimento a spese che l'AGCOM avrebbe dovuto fronteggiare assumendo le risorse strumentali e umane trasferite dal MISE; b) la diversa scelta operata dall'AGCOM determina costi che invece andavano evitati con il trasferimento, così aumentando indebitamente l'onere contributivo; c) i costi operativi non sono afferenti la struttura organizzativa del MISE trasferita *ex lege*, bensì quella che l'AGCOM si è data *ex novo*, in contrasto con le norme che dettano tale trasferimento, con notevole aggravio dei costi stessi, così che la relativa copertura non può dirsi legittima per esercizio dell'autonomia gestionale dell'AGCOM perché *ultra vires*.

10. Il decimo motivo di appello è rubricato: Violazione ed erronea applicazione dell'art. 15 del d.lgs. 261/1999. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 9, della direttiva 96/67/CE. Duplicazione della contribuzione. Manifesto errore di fatto.

Si criticano le ragioni per le quali è stato respinto il decimo motivo di ricorso («Il motivo è infondato, potendo al riguardo il Collegio limitarsi a rimarcare la evidente differenza ontologica del contributo di cui all'art. 15 del decreto legislativo n. 261 del 1999, inerente l'attività di controllo sul settore postale attribuita all'AGCOM, rispetto a quello oggetto delle deliberazioni gravate, che attiene all'attività regolatoria dell'Autorità di settore») sostenendo che:

- la pronuncia è errata in quanto afferma una “differenza ontologica” che non esiste;

- il parere del MEF, reso per il tramite dei Dipartimenti tecnici, del 24.05.2017 reca il seguente riscontro sulla relazione trasmessa dall'AGCOM in data 4.05.2017 alla PCM: «Nella relazione è riportato che l'ammontare delle spese di

*funzionamento del settore postale pari a 7,3 milioni di euro nel 2015 nelle previsioni per il corrente anno risulta aumentato di circa 1,7 milioni di euro...»*”;

- risulta quindi che le spese alle quali va correlata la contribuzione *sub indice* concernono le “spese di funzionamento” cioè tutti i compiti dell’AGCOM, inclusi quelli di vigilanza e controllo;

- stante il concorrente contributo ex art. 15 del d.lgs. 261/1999, vi sono spese di vigilanza e controllo dell’AGCOM per il 2017 coperte con questo contributo;

- ma di ciò la nota trasmessa dall’AGCOM alla PCM non tiene conto, in quanto determina le spese totali per il 2017, malgrado una parte sia coperta con il contributo ex art. 15 della legge 261/1999;

- analogamente, in sede di controllo, il MEF, per il tramite dei Dipartimenti tecnici, ha espresso parere positivo con riferimento alle spese totali determinate dall’AGCOM per il 2017 senza rilevare che una parte di esse è già coperta dal concorrente contributo ex art. 15 del d.lgs. 261/1999;

- la pronuncia è errata ed illegittima in quanto ha violato le disposizioni indicate in epigrafe, giacché fa gravare sulla contribuzione *sub indice* spese dell’Autorità già conteggiate e coperte mediante differenti entrate.

11. L’undicesimo motivo di appello è rubricato: *Violazione del principio di proporzionalità e del criterio di stretta aderenza ai costi fissati dalla direttiva 97/67/CE. Violazione ed erronea applicazione dell’art. 9, paragrafo 2, sottoparagrafo 2, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE Manifesto errore di fatto. Violazione dell’art. 64 c.p.a.*

Si sostiene che:

- il Tar ha respinto il motivo undicesimo con la medesima motivazione utilizzata per gli altri motivi: *«lo stesso è da dirsi, alla luce dell’istruttoria tecnico-contabile svolta (anche con l’ausilio della Ragioneria generale dello Stato) per i motivi che affermano che non si sarebbe tenuto conto dei dati di bilancio dell’Autorità»*);

- tale pronuncia viola le disposizioni indicate in epigrafe, in quanto dà per scontata una “istruttoria tecnico - contabile” sui dati di bilancio dell’AGCOM

che, contrariamente a quanto affermato, non è stata svolta;

- la nota dell'AGCOM, trasmessa alla PCM il 4.5.2017, non tiene conto degli avanzi di amministrazione;

- neppure ne tiene conto il parere positivamente reso dal MEF, tramite i suoi Dipartimenti tecnici della Tesoreria dello Stato e della Ragioneria dello Stato del 24.5.2017;

- i Dipartimenti tecnici non hanno tenuto conto di alcun dato di bilancio relativo (i) agli avanzi di amministrazione, (ii) ai trasferimenti ad altre Autorità e allo Stato, (iii) alle spese attribuite in bilancio alla Direzione postale per euro 500.000,00, (iv) alla quantificazione in bilancio delle spese nella loro totalità, (v) alla mancanza di una rendicontazione delle spese afferenti specificamente al settore postale e della relativa contabilità di supporto e (vi) all'andamento da un anno all'altro delle spese complessive che non si concilia con quello delle aliquote contributive messo in atto dall'AGCOM per i corrispondenti anni;

- è completamente errata l'affermazione del Tar secondo cui sul punto, vi sarebbe stata una istruttoria sui dati di bilancio dell'AGCOM.

12. Il dodicesimo motivo di appello è rubricato: Violazione ed erronea applicazione del principio di stretta corrispondenza tra entrate derivanti dalla contribuzione e costi operativi di funzionamento dell'Autorità ex art. 9, paragrafo 2, sottoparagrafo 2, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Manifesto errore di fatto. Violazione dell'art. 64 c.p.a.

Si sostiene che:

- il Tar ha rigettato il motivo dodicesimo con la medesima motivazione utilizzata per gli altri motivi: «7. - *Le modifiche normative sostanziali di cui si è dato atto al superiore paragrafo 4 della presente motivazione, nonché l'approfondita istruttoria di cui si è detto nei successivi paragrafi 5 e 6, comportano la reiezione dei restanti motivi del ricorso introduttivo*»;

- la pronuncia, si pone in evidente contrasto con la normativa indicata nell'epigrafe del presente motivo, che non consente tali trasferimenti,

conformemente anche agli arresti giurisprudenziali già citati, né esiste, sul punto, una “istruttoria tecnico - contabile (svolta con l’ausilio della Ragioneria generale dello Stato)”, che abbia escluso tali trasferimenti;

- tutte le disposizioni citate nel motivo, relativi ai trasferimenti alle autorità indipendenti, hanno avuto gli effetti indicati nella Tabella 3 e l’art. 61 comma 17 del d.l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, prevede i trasferimenti allo Stato dei risparmi conseguiti con la *spending review*;

- quindi, i Dipartimenti tecnici avrebbero dovuto verificare in quale misura i prescritti trasferimenti, sia quelli dall’AGCOM alle altre autorità indipendenti, sia quelli dall’AGCOM allo Stato, incidono sulle spese di AGCOM e sugli accantonamenti effettuati dalla stessa, in modo da stornarli dal novero degli oneri di funzionamento ammissibili ai fini della determinazione dell’aliquota contributiva;

- ma ciò non è stato fatto.

13. Il tredicesimo motivo di appello è rubricato: Violazione ed erronea applicazione del principio di stretta corrispondenza tra entrate derivanti dalla contribuzione e costi operativi di funzionamento dell’Autorità ex art. 9, paragrafo 2, sotto-paragrafo 2, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE. Violazione ed erronea applicazione dell’art. 9, paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Manifesto errore di fatto. Violazione dell’art. 64 c.p.a.

Si sostiene che:

- il Tar ha respinto il motivo affidandosi alla medesima motivazione utilizzata per gli altri motivi: *«Le modifiche normative sostanziali di cui si è dato atto al superiore paragrafo 4 della presente motivazione, nonché l’approfondita istruttoria di cui si è detto nei successivi paragrafi 5 e 6, comportano la reiezione dei restanti motivi del ricorso introduttivo. Infatti occorre osservare che: - risultano del tutto smentite le censure per cui AGCOM non avrebbe tenuto conto... nonché -per le medesime ragioni- della pretesa mancata considerazione delle reali esigenze finanziarie dell’Autorità e della asserita illegittimità della spendita del potere di auto-organizzazione di tale Amministrazione; - lo*

*stesso è da dirsi, alla luce dell'istruttoria tecnico-contabile svolta (anche con l'ausilio della Ragioneria generale dello Stato) per i motivi che affermano che non si sarebbe tenuto conto dei dati di bilancio dell'Autorità»;*

- la pronuncia è chiaramente errata laddove asserisce l'esistenza di “una istruttoria tecnico-contabile svolta anche con l'ausilio della Ragioneria generale dello Stato”, giacché del tutto smentita dalla documentazione in atti;
- le spese della Direzione postale risultanti dai bilanci di AGCOM, resi pubblici e depositati per estratto (docc. 7-16 depositati unitamente al ricorso), danno valori per le spese della Direzione postale, sia per gli anni pregressi che per il 2017, non superiori ad euro 500.000;
- invece, la nota AGCOM trasmessa alla PCM in data 4.05.2017 reca indicazione di spese per la Direzione postale quantificate, per il 2017, in complessivi euro 9.100.000,00;
- nonostante tale discrepanza, il MEF, tramite il Dipartimento tecnico della Ragioneria, non effettua alcuna verifica incrociata tra i bilanci di AGCOM e la nota AGCOM;
- si è altresì osservato, nel giudizio di primo grado, che, in base alla contabilità di AGCOM, non è possibile determinare le spese, dirette ed indirette, specifiche al settore postale per il 2017;
- per tale profilo, la nota AGCOM trasmessa alla PCM in data 4.05.2017 reca una specifica attribuzione di spese dirette ed indirette al settore postale, partendo da dati di costo del 2015, di cui però non è dato il dettaglio. Inoltre, tali spese risulterebbero da una rendicontazione analitica citata, ma non allegata alla nota;
- il MEF, tramite il Dipartimento tecnico della Ragioneria, si trova quindi una serie di dati di costo rilevanti, quelli del 2015, non specificati e non rendicontati, ma anche in questo caso non effettua alcun controllo;
- i bilanci di AGCOM non prevedono alcuna specifica attribuzione di spese dirette e indirette al settore postale e non esiste una contabilità ufficiale di tali spese;



- contrariamente a quanto ritenuto dal Tar, esiste un evidente difetto di istruttoria, in quanto il parere positivamente espresso dal MEF, tramite la Ragioneria dello Stato, su cui si fonda il d.p.c.m., manca di elementi informativi essenziali, quali: i) i dati pubblici di bilancio di AGCOM sulle spese della Direzione postale (nettamente divergenti da quelli trasmessi), ii) il dettaglio dei costi del 2015, iii) la rendicontazione analitica di tali costi del 2015 (citata dall'AGCOM ma non esibita) e iv) una contabilità ufficiale delle spese afferenti il settore postale. Tutti elementi che non potevano essere ignorati;

- a corredo di ciò, le ricorrenti, con la memoria di replica, depositata il 24.4.2019 per la menzionata udienza pubblica del 6.5.2020, entrando nello specifico hanno contestato gli effetti concreti che ha determinato tale mancanza di una specifica rendicontazione dei costi relativa al settore postale e di una contabilità ufficiale di supporto della stessa;

- si è messo in evidenza che, mancando tali elementi informativi, l'AGCOM ha ribaltato tutte le spese secondo le unità di personale asseritamente impiegate nel settore postale determinando un c.d. pro-rata del 12,3%, cioè a dire tutte le spese sono state ribaltate al settore postale nella percentuale del 12,3% del loro ammontare;

- i Dipartimenti non hanno effettuato alcun controllo né sul dato delle unità di personale asseritamente impiegate nel settore postale né sul pro-rata che ne ha ricavato l'AGCOM;

- nella medesima memoria si è poi spiegato con dovizia di particolari che tale controllo, se fosse stato effettuato, avrebbe portato a verificare manifesti errori di calcolo sul pro-rata utilizzato, in quanto assumendo come organico del settore postale le 26 unità indicate dall'AGCOM, il pro-rata che se ne ricava è del 7,1% e non quello utilizzato dall'AGCOM del 12,3%;

- ciò significa a sua volta che le spese complessive stimate dall'AGCOM da coprire con la contribuzione *sub indice* andavano corrette dai 9,1 milioni di euro indicati dall'AGCOM a 7 milioni di euro, con corrispondente riduzione

dell'aliquota contributiva dal 1,4 per mille a 1,1 per mille, con un considerevole risparmio per le ricorrenti;

- con la medesima memoria si è argomentato e dimostrato che le effettive unità di personale ascrivibili al settore postale sono 20 e non le 26 indicate dall'AGCOM e non controllate dai Dipartimenti tecnici del MEF;

- ciò determina un ulteriore ribasso del pro-rata dal tasso utilizzato dall'AGCOM del 12,3% a quello del 5,5%, col che le spese complessive stimate dall'AGCOM da coprire con la contribuzione *sub indice* andavano ulteriormente corrette dai 9,1 milioni indicati dall'AGCOM a 5,4 milioni di euro e conseguentemente, a parità di tutte le altre condizioni, l'aliquota contributiva si sarebbe ridotta da 1,4 per mille a 0,8 per mille, cioè si sarebbe quasi dimezzata rispetto a quella approvata e quindi verosimilmente sarebbe rimasta invariata, considerando che quella del 2016 è stata pari all'0,68 per mille con indubbio vantaggio per le ricorrenti;

- le rettifiche mancate, dinanzi menzionate, dimostrano quale è stato il pregiudizio concreto derivante dalla assenza di un controllo sostanziale da parte dei Dipartimenti tecnici del MEF sui dati, manifestamente errati, trasmessi dall'AGCOM alla PCM in data 4.5.2017, relativi alle unità di personale assegnate al settore postale e al relativo pro-rata, che l'AGCOM ha utilizzato, in difetto di una rendicontazione e contabilità di supporto specifica, per la stima delle spese dirette ed indirette, a cui correlare la contribuzione;

- in particolare, risulta fondata e provata la contestata arbitrarietà del raddoppio dell'aliquota contributiva stabilita dagli atti impugnati rispetto al 2016.

14. Il quattordicesimo motivo di appello è rubricato: Violazione del principio di stretta corrispondenza tra entrate derivanti dalla contribuzione e costi operativi di funzionamento dell'Autorità ex art. 9, paragrafo 2, sotto-paragrafo 2, quarto trattino, della direttiva 97/67/CE. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 9, paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE. Violazione ed erronea applicazione della legislazione sui vincoli di spesa delle Autorità

indipendenti di cui all'art. 1, comma 321, della l. 147/2013. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Manifesto errore di fatto. Omissione di pronuncia. Violazione dell'art. 112 c.p.c.

Si sostiene che:

- il Tar ha rigettato il quattordicesimo motivo: *«e così è anche per le doglianze per cui sarebbe erronea la valutazione di spese di funzionamento dell'AGCOM per complessivi 9,1 milioni di euro e, di conseguenza, come eccessivo il passaggio da una aliquota dello 0,68 per mille nel 2016 a quella dell'1,4 per mille nel 2018, atteso che la nuova aliquota è stata ritenuta indenne da osservazioni nella citata nota della Ragioneria Generale dello Stato, che ha tenuto conto sia dell'ammontare dei costi complessivi dell'Autorità attinenti al settore regolato per l'aumento del personale destinato alle relative attività di regolazione ed allo sblocco della contrattazione collettiva»;*
- tale affermazione non può essere condivisa;
- il motivo dedotto è di tutt'altro tenore, ossia: l'aliquota passa dall'0,68 per mille del 2016 a quella dell'1,4 per mille del 2017 cioè raddoppia, mentre i costi correlati non seguono lo stesso andamento, in quanto rispetto al 2016, in cui sono stati di 7.067.000, si incrementano a 9,1 milioni nel 2017 cioè di circa il 30% con palesi indebite eccedenze, giacché l'avanzo di amministrazione passa dagli 8 milioni del 2016 ai 12 milioni del 2017;
- ciò conferma che l'aliquota prevista per il 2017 non ha alcuna correlazione con le spese di funzionamento preventivate, alla luce delle risultanze obiettive fornite dal confronto con le annualità precedenti;
- il Tar afferma che l'istruttoria svolta dal MEF tramite i Dipartimenti tecnici ha dimostrato quali sono le spese preventivate per il 2017;
- ma l'ammontare delle spese previste per il 2017 è solo il punto di partenza di una ulteriore valutazione, che è mancata del tutto nell'istruttoria e cioè, come osservato: l'andamento dei costi da un anno (il 2016) ad un altro (il 2017) non giustifica il raddoppio dell'aliquota da 0,68 per mille al 1,4 per mille; tutt'al più l'aliquota poteva crescere di pari misura, cioè del 30%;

- il parere reso positivamente dal MEF tramite i Dipartimenti tecnici però non ne tiene minimamente conto, né spiega la evidente anomalia;
- il Tar ha omesso di pronunciarsi sui seguenti profili di legittimità sollevati con il motivo quattordicesimo:
  - a) il dato stimato delle spese di funzionamento di euro 7.067.000,00 per l'anno 2016 aveva portata eccezionale in quanto, a dire dell'AGCOM, collegato a spese straordinarie per assunzione di nuovo personale. Ma proprio perché di carattere eccezionale non è concepibile che anche per il 2017 l'AGCOM affermi nuovamente l'esigenza di far fronte sempre ad altre spese straordinarie per giunta ulteriormente maggiorate rispetto a quelle messe in bilancio per il 2016;
  - b) il MEF, per il tramite dei Dipartimenti tecnici, ha dato parere positivo, benché in contrasto certamente con i principi di ragionevolezza e proporzionalità dettati dalla normativa comunitaria e con la normativa nazionale in materia di contenimento delle spese pubbliche c.d. *spending review* (art. 1, comma 321, della legge 147/2013). E' notorio infatti che l'AGCOM, anche se Autorità indipendente dotata di autonomia finanziaria, ugualmente è soggetta al controllo della Corte dei Conti e deve seguire le direttive finanziarie di contenimento dei costi previste dalla legislazione per tutto il comparto delle Amministrazioni dello Stato. Mentre, nell'arco di soli due anni, l'AGCOM sta dando luogo ad un piano delle spese di gestione, che le aumenta anziché ridurle, procedendo, quindi, in senso diametralmente opposto a quello prescritto per legge;
  - c) inoltre, le approvate spese straordinarie, per loro natura dovrebbero essere eccezionali e una tantum, mentre nel caso di specie si ripetono da un anno all'altro per diversi milioni di euro e sono crescenti.

15. Il quindicesimo motivo di appello è rubricato: Omissione di pronuncia. Violazione dell'art. 112 c.p.c.

Si sostiene che il Tar non si sarebbe pronunciato sul quindicesimo motivo di ricorso in primo grado che viene riproposto.

16. Con la memoria depositata in data 15 giugno 2024 parte appellante ha chiesto al Collegio, in via istruttoria, di «ordinare la verifica *atta ad accertare*: - *l'inesistenza della rendicontazione analitica per tutti gli anni 2017-2020*; - *l'erroneità manifesta della relazione tecnico-finanziaria per gli anni in cui è presente (2017 e 2018) a fornire la corretta rappresentazione delle spese specifiche al settore postale sulla base della contabilità pubblica ordinata solo per spese tutte generali*; - *l'erroneità manifesta della relazione tecnico-finanziaria per il 2017 in base al criterio adottato delle unità di personale attribuite al settore postale, per la rilevazione indiretta di tutti i costi*; - *la consistenza dei fondi pubblici trasferiti all'Autorità per euro 17 milioni ma non contabilizzati*; - *la consistenza dei trasferimenti alle altre Autorità e allo Stato nel periodo 2017-2020*; - *la consistenza degli avanzi presunti di amministrazione nel periodo 2017-2020 e loro cumulo*; - *la consistenza delle spese presunte per il settore postale secondo la contabilità pubblica nel periodo 2017-2020*; - *la consistenza delle spese finanziate dallo Stato nel periodo 2011-2012 aggiornate al 2020 (che rappresenta il parametro di riferimento per determinare la congruità di quelle presunte dall'Autorità per il 2020)*; - *il tasso di incremento delle spese presunte dall'Autorità per il 2020 superiore al tasso di inflazione programmata MEF per il 2020 e al tasso ISTAT di inflazione del 2019*».

17. Il Collegio preliminarmente dispone la separazione del presente giudizio dagli altri giudizi che erano stati riuniti con l'ordinanza n. 2066/2022 di rimessione della questione pregiudiziale interpretativa alla Corte UE.

18. L'Avvocatura dello Stato ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità dell'appello per violazione dell'art. 101 c.p.a. attesa l'inosservanza dell'obbligo gravante sull'appellante di dedurre ed illustrare specificamente i vizi in cui sarebbe incorso il giudice di primo grado. Si sostiene che la mera non condivisione delle istanze e tesi degli operatori da parte del Tar per il Lazio non può di per sé costituire un vizio della pronuncia né un errore di giudizio.

18.1 L'eccezione non merita accoglimento.

Affinché sia soddisfatto il requisito di specificità dell'impugnazione di cui all'art. 101, comma 1, c.p.a., non occorre che l'atto di appello contesti analiticamente ogni singolo passaggio argomentativo in cui si articola la trama

motivazionale della sentenza appellata, laddove dal complessivo contenuto dell'appello si evincano le ragioni essenziali per le quali il ragionamento posto dal Tar a fondamento della statuizione gravata non possa ritenersi, dal punto di vista dell'appellante, condivisibile, ciò anche attraverso la contrapposizione, al filo argomentativo che attraversa la sentenza appellata, di una diversa chiave di lettura del materiale istruttorio raccolto dall'Amministrazione (Cons. Stato, sez. III, 28/11/2023, n. 10201).

Nel caso di specie l'appello contiene una critica specifica ai diversi capi della sentenza impugnata.

19. L'appello è infondato.

20. È utile premettere alcune considerazioni di ordine generale al fine di perimetrare l'oggetto, la natura e i confini del sindacato di questo Collegio.

Nel presente giudizio viene in esame il contributo che gli operatori attivi nel settore postale sono tenuti a versare annualmente per la copertura degli oneri di funzionamento dell'Autorità nazionale di regolamentazione del settore postale.

Come ricordato in narrativa, la Sezione (con ordinanza n. 2066/2022) ha investito la Corte di Giustizia UE di alcune questioni interpretative pregiudiziali necessarie per valutare il fondamento almeno di parte dei motivi di appello.

Con sentenza del 7 settembre 2023, nella causa C-226/22 (più diffusamente richiamata in narrativa) la Corte di Giustizia UE ha canonizzato i seguenti principi:

- a) il finanziamento dell'Autorità di regolazione ben può essere alimentato facendo leva esclusivamente sui contributi imposti agli operatori di tale settore
- b) i costi operativi citati nell'art. 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 comprendono i costi per le attività relative a servizi postali diversi dal servizio universale e i costi generati dalle attività di tali autorità che sono funzionali all'esercizio delle loro competenze di regolamentazione del settore postale;

c) è possibile imporre l'obbligo di contribuzione in modo uniforme a tutti gli operatori del settore senza operare alcuna distinzione, a tal fine, tra fornitori del servizio postale universale e operatori di corriere espresso.

Alla luce dei ridetti principi il Collegio è chiamato a valutare della legittimità dell'atto generale di imposizione del contributo da versare, per un determinato anno, all'Autorità di regolazione del settore postale, ovvero se ci sia stato un esercizio corretto del potere nel determinare l'ammontare del ridotto contributo.

La fonte del potere dell'AGCOM di fissare il contributo dovuto dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali è rappresentata dall'art. 65 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito in l. 21 giugno 2017, n. 96, in cui 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. Sono abrogate le norme di cui all'articolo 2, commi da 6 a 21, e di cui all'art. 15, comma 2-bis, del decreto legislativo 22 luglio 1999 n. 261».*

Tale contributo (argomentando dai principi sanciti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 269/2017) ha natura tributaria.

Il provvedimento con il quale l'Autorità fissa l'ammontare del contributo (impugnato in questa sede) ha natura di atto amministrativo generale attuativo di norme impositive di tributi (si veda Cons. Stato, Sez. VI, 21 novembre 2023 n. 9956, anche per i richiami alle pronunce della Corte di Cassazione emesse in relazione alla portata dell'art. 7 del d.lgs. 546/1992, che confortano tale affermazione).

Come previsto dall'articolo 3 della legge 241/1990 per gli atti a contenuto generale non è richiesta una specifica motivazione. È nondimeno necessario che l'ammontare del contributo dovuto all'Autorità venga definito sulla base di criteri proporzionati, obiettivi e trasparenti.

La determinazione dell'ammontare del contributo dovuto per ciascun anno costituisce una delle voci delle entrate del bilancio di previsione di AGCOM, bilancio che viene redatto secondo la normativa di riferimento (non impugnata in questa sede).

La legge prescrive anche la procedura per l'approvazione della delibera con la quale AGCOM definisce il proprio fabbisogno (e, quindi, l'ammontare dei contributi richiesti agli operatori). In particolare la procedura è descritta dall'art. 1, comma 65, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (espressamente richiamato dall'art. 65 del d.l. 50/2017 più sopra citato) che così recita: *«A decorrere dall'anno 2007 le spese di funzionamento (omissis) dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (omissis) 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».*

In altre parole l'approvazione (a) del bilancio dell'AGCOM e (b) del fabbisogno di AGCOM (in quest'ultimo caso con l'intervento Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze che però possono anche mancare con il risultato che le delibere AGCOM diventano esecutive) sono dei procedimenti tipizzati. Al giudice spetta verificare se il procedimento sia stato osservato e se i soggetti coinvolti abbiano espresso ritualmente le proprie determinazioni per quanto di competenza.

Chi è soggetto a contributo non può sindacare come è strutturato il bilancio (peraltro, nella specie, come detto, non sono state neanche impugunate le



norme che disciplinano le modalità di redazione del bilancio AGCOM sotto il profilo del tipo di spese ammissibili). E non può neanche sindacare (se non sotto il profilo della manifesta sproporzione) aspetti quale la dimensione dell'Autorità, il numero di risorse umane necessarie e simili. Al più si dovrebbe dimostrare che ci sono somme non dedicate all'attività dell'Autorità. Ma questo, nella specie, non è stato né addotto né provato. Peraltro alla luce della pronuncia della Corte di giustizia nella causa C-226/22 dianzi citata non è necessario che ci sia un criterio di stretta correlazione tra entità del contributo e singola funzione esercitata (cfr. punto 57 «*Pertanto, alla luce del margine di discrezionalità menzionato al punto 38 della presente sentenza, il principio di proporzionalità nonché l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, della direttiva 97/67 non possono essere interpretati nel senso che debba esistere una correlazione precisa tra l'importo del contributo imposto a un operatore e i costi effettivamente sostenuti dall'ANR interessata per la sua attività di regolamentazione nei confronti di tale operatore*»).

I motivi di appello verranno esaminati alla luce di queste premesse generali.

Il tema del finanziamento dell'AGCOM è anche un tema di natura politica. Gli interessi che gli operatori hanno cercato di far valere in questa sede per molti versi danno corpo ad istanze che possono trovare reale ascolto solo dal legislatore.

Un esempio tra tutti. La legge vigente non esclude che possa esistere un finanziamento dell'Autorità anche ad opera della fiscalità generale. Ma che questo avvenga in concreto, ogni singolo anno, è una decisione che spetta al legislatore: quando le condizioni della finanza pubblica lo permetteranno, ben potrà il Parlamento permettere che il finanziamento dell'Autorità sia assicurato dallo Stato (anche per scongiurare in maniera più incisiva quel rischio di "cattura" del controllore da parte del controllato paventato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 269/2017).

21. Sono infondati i motivi di appello primo, secondo, terzo e quarto che, sotto vari profili, contestano l'assoggettabilità delle parti appellanti al

contributo dovuto all'Autorità di regolazione.

La Corte di Giustizia UE (sempre con la sentenza del 7 settembre 2023, nella causa C-226/22) ha chiarito che è ben possibile imporre in modo uniforme, all'insieme degli operatori del settore postale, un obbligo di contribuire al finanziamento dei costi operativi dell'Autorità di regolazione senza tener conto dell'intensità delle attività di regolamentazione e di monitoraggio svolte in relazione ai diversi tipi di servizi postali e senza operare alcuna distinzione, a tal fine, tra fornitori del servizio postale universale e operatori di corriere espresso, purché l'obbligo imposto da tale normativa a detti operatori sia trasparente, accessibile, preciso e univoco, e purché esso sia reso pubblico anticipatamente e sia basato su criteri oggettivi.

La Corte ha precisato che proprio un'imposizione uniforme consente di preservare la garanzia del finanziamento.

Ai fini della assoggettabilità al contributo, pertanto, non è rilevante distinguere tra fornitori del servizio postale universale e operatori di corriere espresso tutti indistintamente sono soggetti al contributo.

Alla luce del chiaro principio statuito dalla Corte UE non trovano fondamento le argomentazioni svolte dalla parti appellanti che fanno leva (i) sulla non esistenza di un automatismo tra svolgimento dell'attività di operatore postale e assoggettamento a contributo (primo motivo); (ii) sulla necessità di una valutazione di opportunità della soggezione a contributo (secondo motivo); (iii) sulla necessità di operare detta valutazione di opportunità con riferimento ai soggetti tenuti alla contribuzione e alla misura della contribuzione (terzo motivo); (iv) sulla asserita mancata definizione di servizi postali e sulla natura peculiare dei corrieri espresso (quarto motivo).

22. Infondato è il quinto motivo di appello con il quale si chiede la riforma della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto legittimo l'esonero dalla contribuzione in favore dell'Autorità per le imprese in crisi e per quelle con fatturato inferiore a 100.000,00 euro.

L'art. 1, comma 66, l. 266/2005 (richiamato dall'art. 65 della l. 50/2017) attribuisce all'Autorità il potere discrezionale di stabilire “le eventuali variazioni della misura e delle modalità della contribuzione”.

Nella specie l'esenzione appare ragionevole. È coerente con il meccanismo tributario di contribuzione e con il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost. Inoltre non ha un impatto significativo in grado di influire in maniera apprezzabile sugli altri operatori.

23. È infondato il sesto motivo di ricorso con il quale si critica, sotto altro profilo, l'imposizione di un onere contributivo indifferenziato sebbene il c.d. carico regolatorio sui servizi che esulano dal servizio universale sarebbe molto ridotto.

Il rigetto del motivo è giustificato dalle ragioni già esposte per rigettare i primi 4 motivi di appello.

Non hanno fondamento, quindi, gli argomenti che fanno leva su una asserita violazione del principio di proporzionalità e sulla mancanza di una apposita attività istruttoria (come un *market test*).

24. È infondato il settimo motivo di appello che il quale si stigmatizza un asserito difetto di istruttoria circa il reale fabbisogno dell'Autorità.

24.1 Conviene premettere una considerazione di ordine generale.

La nozione di atto politico – in disparte le scelte operate dal Parlamento per legge - non riceve una delimitazione diretta ad opera della legge. In effetti, è stato l'andamento della giurisprudenza, anche se non sempre lineare e coerente, a precisarne i termini. Deve, peraltro, escludersi che gli atti politici costituiscano un numero chiuso e predeterminato dal diritto positivo, poiché deve invece farsi riferimento, per la loro perimetrazione, ai due generali criteri di individuazione rinvenibili nella necessità che gli atti siano emanati dagli organi costituzionali (apicali) dello Stato nell'esercizio delle loro superiori funzioni di governo (criterio soggettivo); nell'esigenza che essi si connotino per essere atti «liberi nel fine», fatto salvo il solo rispetto delle norme e dei principi costituzionali (criterio oggettivo-funzionale). In altri termini, gli atti

politici costituiscono espressione di libertà (di azione politica) che spetta, sulla base della Costituzione, ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie e indivisibili a questo inerenti e sono liberi nella scelta dei fini, diversamente dagli atti amministrativi che, anche ove connotati da assai ampia discrezionalità (si pensi ai c.d. atti di alta amministrazione), devono comunque rispettare i limiti e le finalità poste dalla legge e, pertanto, sono soggetti al sindacato giurisdizionale di legittimità imposto dall' art. 113 Cost.. Ne consegue che l'atto generale di determinazione del contributo dell'AGCOM è un atto di alta amministrazione che integra – per opera della riserva di legge relativa di cui all'art. 23 Cost. – la fonte legislativa specificando e concretizzando alcuni presupposti della pretesa tributaria, e conservando una connotazione ampiamente discrezionale proprio per detta funzione integrativa. Il sindacato giurisdizionale in questo quadro, pur non avendo esclusivamente natura estrinseca e formale, può essere esercitato sul corretto esercizio del potere solo con riferimento alla verifica della ricorrenza di un idoneo e sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e dell'esistenza di una giustificazione motivazionale sostanziale che appaia non affetta da vizi di manifesta irragionevolezza o sproporzione.

24.2 Si è già detto in precedenza che compito del Collegio è solo quello di valutare eventuali palesi illogicità negli atti che hanno portato all'adozione degli atti impugnati.

Il Ministero (che non è l'Autorità) ha ritenuto attendibili i dati forniti e sufficienti a formulare un giudizio positivo sugli esiti raggiunti.

Peraltro le censure si limitano ad esporre dei generici dubbi di congruenza su di una serie di voci, senza però pervenire alla allegazione di elementi probatori precisi a supporto di quanto dedotto a sostegno del motivo che ne dimostrino la insussistenza.

24.3 Le parti appellanti insistono nell'affermare che i competenti Dipartimenti ministeriali non avrebbero compiuto l'istruttoria che ad avviso della stessa

appellante avrebbero dovuto condurre.

Di certo non emergono elementi di palese illogicità o evidente sproporzione che soli avrebbero potuto portare questo Collegio a stigmatizzare l'attività istruttoria svolta, che invece appare, quando non preclusa da omessa impugnativa di atti presupposti, legittima e motivata (come quella relativa al dimensionamento dei costi del personale che potrebbero essere rivisti ad esempio con apposite scelte legislative da operarsi a monte sul modello organizzativo dell'ente al fine di ottenerne uno snellimento e non in sede di redazione di un bilancio previsionale che "fotografa" scelte legislative ed amministrative incontestate e stratificatesi nel tempo : in proposito la nota del Ragioniere Generale fa riferimento significativamente riferimento alla rendicontazione economico-analitica del 2016 come base per la stima dei costi finanziabili a contributo e la tabella 1 della delibera impugnata le dettaglia).

È appena il caso di rilevare che sarebbe spettato alla parte appellante dimostrare illogicità e sproporzione delle diverse poste economiche, ma tale dimostrazione non è stata neanche abbozzata. La parte appellante si è limitata a porre interrogativi del tutto astratti su del tutto ipotetici criteri di calcolo che sarebbero stati adottati per la stima dei costi del personale, consolidati in pregressi documenti contabili.

Né tale documentazione pregressa va necessariamente acquisita.

Giova ricordare che l'indicazione sommaria della spesa annuale complessiva a carico del settore di riferimento, ha evidenziato come "nel settore postale non è rinvenibile un obbligo di pubblicazione del rendiconto analitico, simile a quello sancito per il settore delle comunicazioni elettroniche dall'art. 34, comma 2-ter, del D.Lgs. n. 259/2003, va osservato che le modalità con le quali l'Autorità ha calcolato l'ammontare presunto dei costi operativi derivanti dal funzionamento dell'Autorità per la regolamentazione del mercato in questione per il 2022 [e il 2023] sono indicate nella nota della Ragioneria Generale [...]. In particolare, la Ragioneria, nell'esaminare la relazione tecnico-finanziaria predisposta dall'Autorità, ha rilevato che la stima della spesa in questione è

stata elaborata sulla base dei costi diretti, relativi alle strutture operative (“core”), precipuamente dedicate allo svolgimento dei compiti (regolatori, di vigilanza e di controllo) afferenti al mercato dei servizi postali, quantificati in euro (...); nonché sulla base dei “costi indiretti sostenuti dalle c.d. “strutture trasversali”, amministrative e di indirizzo, la cui attività è funzionale allo svolgimento di tutte le competenze istituzionali, valutate in (...)milioni di euro. Una siffatta modalità di stima risulta conforme rispetto all’interpretazione resa dalla Corte di Giustizia dell’articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, in combinato disposto con l’articolo 22 di tale direttiva, ... nel senso che la nozione di “costi operativi” di cui alla prima di tali disposizioni comprende, da un lato, i costi sostenuti dalle ANR del settore postale per le loro attività di regolamentazione relative ai servizi postali esulanti dall’ambito di applicazione del servizio universale e, dall’altro, i costi generati dalle attività di tali ANR che, pur non essendo direttamente connesse ai compiti di regolamentazione di queste ultime, sono funzionali all’esercizio delle loro competenze di regolamentazione del settore postale”.

In sintesi: per un verso la rendicontazione è un atto meramente dichiarativo come tale non impugnabile e, per altro verso, su eventuali sovradimensionamenti ritenuti sproporzionati rilevano scelte pregresse a suo tempo non impugate e non sindacabili in questa sede.

24.4 Quanto appena detto giustifica il mancato accoglimento della richiesta di verifica avanzata nella memoria depositata in data 15 giugno 2024.

La documentazione pregressa non deve essere necessariamente tutta acquisita al processo.

Il giudice deve verificare se i procedimenti di approvazione degli atti (quantificazione del fabbisogno e fissazione della misura del contributo) siano stati osservati e se i soggetti coinvolti abbiano espresso ritualmente le proprie determinazioni per quanto di competenza, al fine di appurare che non vi siano palesi illogicità ovvero palesi sproporzioni. Per far questo non è necessario

acquisire tutti gli atti endoprocedimentali specie quando non vi sono elementi che lascino presagire l'effettiva esistenza di decisioni illogiche.

25. È infondato l'ottavo motivo di appello con il quale si sostiene che AGCOM non avrebbe considerato il carattere obbligatoriamente misto del finanziamento delle sue spese.

Rispondendo alla specifico quesito posto da questa Sezione, la Corte di Giustizia UE (con sentenza del 7 settembre 2023, nella causa C-226/22) ha chiarito che uno Stato membro può optare per un meccanismo di finanziamento dell'Autorità nazionale di regolamentazione responsabile del settore postale alimentato esclusivamente mediante contributi imposti agli operatori di tale settore escludendo qualsiasi finanziamento da parte del bilancio dello Stato (purché tale sistema garantisca che l'Autorità nazionale di regolamentazione interessata disponga effettivamente delle risorse indispensabili per assicurare il suo buon funzionamento e l'adempimento, in piena indipendenza, dei suoi compiti di regolamentazione del settore postale o dei mezzi giuridici che le consentano di acquisire tali risorse).

25.1 Non ha pregio sostenere che le norme nazionali, anche dopo il 2017, continuano a disciplinare la materia delineando un sistema di finanziamento "misto", cioè alimentato con contributi degli operatori di settore e con contributi statali.

Il fatto che l'art. 1, comma 65, della legge n. 266/2005 (richiamato dall'art. 65 della l. 50/2017) menzioni la parte delle spese di funzionamento «*non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato*», non può essere interpretato nel senso di ritenere che una parte finanziata dallo Stato debba necessariamente esserci.

La Sezione, nell'ordinanza n. 2066/2022 con cui sono stati proposti i quesiti interpretativi alla Corte di Giustizia UE ha affermato quanto segue: «56. *Con la riforma del 2017 (d.l. 24 aprile 2017, n. 50 cit.) il legislatore ha inteso superare la necessaria duplicità delle fonti di finanziamento, rendendo il cofinanziamento statale eventuale e rimesso a decisioni future da assumere dagli organi politici, di regola nell'ambito*

*della legge di bilancio, in relazione a ciascuno degli esercizi annuali presi in considerazione. Una diversa interpretazione, volta a riaffermare la necessaria duplicità delle forme di finanziamento anche per il periodo successivo al 2017, priverebbe, dunque, la riforma normativa del suo effetto utile, volto, come emergente dall'evoluzione storica della disciplina positiva, ad assicurare la transizione da un sistema di contribuzione incentrato su una compartecipazione statale obbligatoria ad uno fondato su una compartecipazione statale meramente eventuale».*

26 È infondato il nono motivo di appello con il quale si sostiene che l'AGCOM, ai fini della contribuzione pubblica, non ha tenuto conto dei fondi presso il MISE, maturati a tutto il 2016, già ad essa trasferiti ex lege (art. 2, comma 14, del d.lgs. 261/1999; art. 21 del d.l. 201/2011).

In ragione dell'intervenuta adozione (nel 2017) di un sistema di finanziamento differente dal passato, deve ritenersi verificata una abrogazione implicita delle precedenti previsioni, e, in particolare, della regola relativa ai fondi assegnati al Ministero dello Sviluppo Economico per la funzione poi transitata all'Autorità. Inoltre, pur volendo accedere alla tesi delle appellanti in ordine alla doverosità di tale trasferimento, deve, comunque, osservarsi come ciò non possa trascinare in un vizio di legittimità dei provvedimenti impugnati, consistendo – in ipotesi – in una inerzia di altri organi dello Stato, i quali non hanno provveduto all'assegnazione di tali risorse all'Autorità, alla quale non può, quindi, “imputarsi” un operato illegittimo (Cons. Stato, Sez. VI, 12 luglio 2024 n. 6248).

26.1 Quanto detto toglie fondamento a quanto pure eccepito nel nono motivo di appello a proposito di una asserita mancata pronuncia del primo giudice. In ogni caso i profili di illegittimità sollevati a questo proposito riguardano tutti la più volte asserita carenza di istruttoria: si tratta di profili che esulano dal sindacato di questo Collegio per le ragioni più volte esposte.

27. È infondato il decimo motivo di appello con il quale si critica la sentenza di primo grado nella parte in cui si esclude che ci sia una duplicazione della contribuzione alla luce dell'art. 15 del d.lgs. 261/1999.



Correttamente il primo giudice ha rilevato la differenza ontologica del contributo di cui all'art. 15 del decreto legislativo n. 261 del 1999, inerente l'attività di controllo sul settore postale attribuita all'AGCOM, rispetto a quello oggetto delle deliberazioni gravate, che attiene all'attività regolatoria dell'Autorità di settore.

28. Sono infondati:

(A) l'undicesimo motivo di appello con il quale si critica la sentenza di primo grado nella parte in cui afferma che vi sarebbe stata una istruttoria sui dati di bilancio mentre i Dipartimenti tecnici non hanno tenuto conto di alcun dato di bilancio relativo (i) agli avanzi di amministrazione, (ii) ai trasferimenti ad altre Autorità e allo Stato, (iii) alle spese attribuite in bilancio alla Direzione postale per euro 500.000,00, (iv) alla quantificazione in bilancio delle spese nella loro totalità, (v) alla mancanza di una rendicontazione delle spese afferenti specificamente al settore postale e della relativa contabilità di supporto e (vi) all'andamento da un anno all'altro delle spese complessive che non si concilia con quello delle aliquote contributive messo in atto dall'AGCOM per i corrispondenti anni;

(B) il dodicesimo motivo di appello con il quale si afferma che i Dipartimenti tecnici avrebbero dovuto verificare in quale misura i trasferimenti dall'AGCOM alle altre Autorità indipendenti e dall'AGCOM allo Stato, incidono sulle spese di AGCOM e sugli accantonamenti effettuati dalla stessa, in modo da stornarli dal novero degli oneri di funzionamento ammissibili ai fini della determinazione dell'aliquota contributiva;

(C) il tredicesimo motivo di appello con il quale si ribadisce, sotto altri profili, il difetto di istruttoria (il MEF avrebbe dato parere positivo senza avere elementi informativi essenziali come: i) i dati pubblici di bilancio di AGCOM sulle spese della Direzione postale; ii) il dettaglio dei costi del 2015, iii) la rendicontazione analitica di tali costi del 2015; iv) una contabilità ufficiale delle spese afferenti il settore postale).

(D) il quattordicesimo motivo di appello con il quale si criticano le modalità con le quali è stata fissata l'aliquota contributiva nella misura dell'1,4 per mille in ragione dell'andamento dei costi e si afferma che il Tar non avrebbe valutato alcuni elementi circa l'attendibilità dei costi stimati.

Tutti i richiamati motivi fanno sempre leva sull'asserita carenza di istruttoria.

Valgono le ragioni più volte già ribadite da questo Collegio (si vedano i punti 20 e 24.3 della motivazione in diritto).

Si torna a dire che l'approvazione (a) del bilancio dell'AGCOM e (b) del fabbisogno di AGCOM sono dei procedimenti tipizzati. Al giudice spetta verificare se il procedimento sia stato osservato e se i soggetti coinvolti abbiano espresso ritualmente le proprie determinazioni per quanto di competenza.

Chi è soggetto a contributo non può sindacare come è strutturato il bilancio. E non può neanche sindacare (se non sotto il profilo della manifesta sproporzione) aspetti quale la dimensione dell'Autorità, il numero di risorse umane necessarie e simili.

Nei motivi da 11 a 14 parte appellante elenca tutte le attività che, a suo avviso, gli organi coinvolti avrebbero dovuto porre in essere. Ma non esiste una base normativa che fondi queste argomentazioni.

Nel caso di specie la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Economia hanno posto in essere il procedimento tipico previsto per l'approvazione della delibera dell'Autorità che fissa l'entità del contributo.

Dall'esame degli atti procedimentali emerge come la delibera sia stata oggetto di vaglio sostanziale da parte dei competenti Dipartimenti tecnici del e come, all'esito delle positive valutazioni degli stessi, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ne abbia ammesso l'esecutività.

Di certo non emergono elementi di palese illogicità o evidente sproporzione che soli avrebbero potuto portare questo Collegio a stigmatizzare l'attività istruttoria svolta, che invece appare legittima e motivata.

28.1 Con riferimento a quella parte del dodicesimo nel quale nella quali si ventila la possibile illegittimità dei trasferimenti di risorse ad altre Autorità conviene ricordare che alla luce della pronuncia della Corte di giustizia nella causa C-226/22 dianzi citata non è necessario che ci sia un criterio di stretta correlazione tra entità del contributo e singola funzione esercitata (cfr. punto 57 *«Pertanto, alla luce del margine di discrezionalità menzionato al punto 38 della presente sentenza, il principio di proporzionalità nonché l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, della direttiva 97/67 non possono essere interpretati nel senso che debba esistere una correlazione precisa tra l'importo del contributo imposto a un operatore e i costi effettivamente sostenuti dall'ANR interessata per la sua attività di regolamentazione nei confronti di tale operatore»*).

Sempre nella causa C-226/22 la Corte UE ha statuito che:

*«... l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 è redatto in termini generici senza operare alcuna distinzione in base all'origine o alla natura dei costi sostenuti per il funzionamento delle ANR.*

*35. Dall'altro lato, tale interpretazione letterale è conforme all'obiettivo perseguito dalla direttiva 2008/6, da cui deriva l'attuale formulazione dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, di garantire che le ANR siano dotate «di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati».*

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

La Corte ha escluso espressamente che al contributo dovuto da tutti gli operatori postali possa estendersi tanto il “principio di stretta corrispondenza”, in mancanza di una norma che elenchi le attività finanziabili, quanto il “principio di correlazione precisa del contributo rispetto ai costi sostenuti per la regolazione del singolo operatore”, operando, al contrario, il “principio di proporzionalità e non discriminazione”.

29. È infondato il quindicesimo motivo di appello con il quale si ripropone il quindicesimo motivo di ricorso in primo grado rispetto al quale si lamenta l'omessa pronuncia.

Il quindicesimo motivo di ricorso di primo grado era così rubricato: Violazione dell'art. 3, comma 2, del d.m. del Ministero Sviluppo Economico 26 gennaio 2015 da parte della delibera AGCOM 318/17/CONS. Violazione del parametro legale inderogabile dettato dall'art. 9, paragrafo 3, della direttiva 96/67/CE. Violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza. Violazione dell'art. 23 Cost.

29.1 Sotto un primo profilo si eccepiva un contrasto tra l'allegato B alla delibera AGCOM 318/17/CONS (recante «*Modello telematico e istruzioni relative al contributo dovuto all'Autorità per l'anno 2017 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali*») e il decreto ministeriale 26 gennaio 2015 del Ministero per lo sviluppo economico recante «*Misura e modalità di versamento del contributo dovuto dai soggetti operanti nel settore postale all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per gli anni 2012, 2013 e 2014*». In particolare si sosteneva che l'articolo 17 dell'allegato B alla delibera AGCOM 318/17/CONS prevede che in caso di omesso o ritardato pagamento scattino gli interessi di mora e una sanzione mentre il d.m. del 26 gennaio 2015 prevede solo l'obbligo, per la ridetta ipotesi, di corrispondere gli interessi senza prevedere una sanzione.

29.2 La censura è infondata. Il d.m. del 26 gennaio 2015 riguarda il contributo per gli anni 2012, 2013 e 2014, mentre la delibera AGCOM 318/17/CONS (e il relativo allegato B) riguarda il contributo per l'anno 2017. Cade la premessa

su cui si basa il motivo di ricorso perché la delibera non è atto attuativo del d.m. 26 gennaio 2015, come sostenuto da parte appellante.

Quanto detto dimostra anche l'infondatezza della censura di omessa pronuncia perché il primo giudice ha più volte sottolineato la modifica legislativa a partire dal 2017 dell'intero sistema di finanziamento.

29.2 Sotto un secondo profilo si sosteneva che l'art. 21, comma 7-ter, del d.lgs. 261/1999 (recante «*Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio*»), a mente del quale «*I soggetti che non ottemperano agli ordini e alle diffide dell'autorità di regolazione, impartiti ai sensi del presente decreto, sono puniti con la sanzione pecuniaria amministrativa da diecimila euro a centocinquantamila euro*» sarebbe in contrasto con l'art. 9, paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE, ai sensi del quale tutti i “requisiti, obblighi e procedure” contemplati dai paragrafi 1 e 2 del medesimo art. 9 - includendo quindi anche l'obbligo di contribuzione alle spese di funzionamento dell'AGCOM - devono essere “accessibili, non discriminatori, proporzionati, precisi e univoci, vengono resi pubblici anticipatamente e si basano su criteri oggettivi”.

Si sosteneva anche che l'art. 21, comma 7-ter, del d.lgs. 261/1999 sarebbe una norma sanzionatoria generica.

La censura è inammissibile per mancanza di attualità dell'interesse. Nella specie non è stato impugnato nessun atto che ha concretamente comminato una sanzione. Ne discende, pertanto, l'assenza di un interesse attuale alla pronuncia.

30. Per le ragioni esposte l'appello deve essere rigettato.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese di giudizio anche con riferimento alla fase dinanzi alla C.G.U.E. (punto 60 della sentenza del 7 settembre 2023, nella causa C-226/22 della Corte di Giustizia UE).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere

Marco Poppi, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Pascuzzi**

**IL PRESIDENTE**  
**Giancarlo Montedoro**

IL SEGRETARIO