

Publicato il 12/07/2024

N. 06248/2024REG.PROV.COLL.
N. 03525/2020 REG.RIC.
N. 03526/2020 REG.RIC.
N. 08160/2020 REG.RIC.
N. 10142/2020 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 3525 del **2020**, proposto da:

Nexive s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Lo Pinto, Fabio Cintioli e Dario Ruggiero, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale **3526** del **2020**, proposto da:

Nexive Commerce s.r.l., Nexive Scarl, Nexive Services s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli

avvocati Giuseppe Lo Pinto, Fabio Cintioli e Dario Ruggiero, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Università e della Ricerca, Ministero della Salute, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, tutti rappresentanti e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 8160 del **2020**, proposto da:

Nexive Network s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Lo Pinto, Fabio Cintioli e Dario Ruggiero, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 10142 del **2020**, proposto da:

Nexive Network s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Lo Pinto, Fabio Cintioli e Dario Ruggiero, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Dario Ruggiero in Roma, via Vittoria Colonna 32;

contro

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

per la riforma:

A) quanto al ricorso n. 3525 del 2020:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza), n. 253/2020, resa tra le parti e concernente la domanda di annullamento della delibera A.G.Com. n. 427/17/CONS, pubblicata il 15 gennaio 2018, recante “*Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per l’anno 2018 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postalì*”, della delibera A.G.Com. n. 61/18/CONS, pubblicata il 1° marzo 2018, recante “*Modello telematico e istruzioni relativi al contributo dovuto all’autorità per l’anno 2018 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postalì*”, di ogni altro atto e/o comportamento presupposto, consequenziale e/o connesso, ivi compreso il d.P.C.M. del 14 dicembre 2017 con cui è stata approvata, ai fini dell’esecutività, la delibera 427/17/CONS;

B) quanto al ricorso n. 3526 del 2020:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza), n. 252/2020, resa tra le parti e concernente la domanda di annullamento della delibera A.G.Com. n. 427/17/CONS, pubblicata il 15 gennaio 2018, recante “*Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per l’anno 2018 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postalì*”, della delibera A.G.Com. n. 61/18/CONS, pubblicata il 1° marzo 2018, recante “*Modello telematico e istruzioni relativi al contributo dovuto all’autorità per l’anno 2018 dai soggetti che operano nel settore dei servizi*

postal?”, di ogni altro atto e/o comportamento presupposto, consequenziale e/o connesso, ivi compreso il d.P.C.M. del 14 dicembre 2017 con cui è stata approvata, ai fini dell’esecutività, la delibera 427/17/CONS;

C) quanto al ricorso n. 8160 del 2020:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 08706/2020, resa tra le parti e concernente la domanda di annullamento della delibera dell’A.G.Com. n. 182/17/CONS, pubblicata in data 4 agosto 2017, recante “*Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per l’anno 2017 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postal?*”, della delibera dell’A.G.Com. n. 318/17/CONS, pubblicata in data 4 agosto 2017, recante “*modello telematico e istruzioni relativi al contributo dovuto all’Autorità per l’anno 2017 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postal?*”, di ogni altro atto e/o comportamento presupposto, consequenziale e/o connesso, ivi compreso il d.P.C.M. del 21/7/2017 con cui è stata approvata, ai fini dell’esecutività, la Delibera 182/17/CONS, nonché della delibera dell’A.G.Com. notificata alla Società Nexive Spa. in data 3 gennaio 2018 con la quale l’Autorità ha diffidato “*la predetta società a versare entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento il contributo dovuto all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per l’anno 2017, pari a euro 299.695,33 (duecentonovantanovemilaseicentonovantacinque/33), comprensivo degli interessi legali?*”;

D) quanto al ricorso n. 10142 del 2020:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Terza) n. 09825/2020, resa tra le parti e concernente la domanda di annullamento della delibera dell’A.G.Com. n. 528/18/CONS, pubblicata il 19 febbraio 2019 recante “*Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per l’anno 2019 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postal?*”, della successiva delibera n. 20 /19/CONS recante il Modello telematico e istruzioni relativi al contributo dovuto alla stessa Autorità, del d.P.C.M. del 26 novembre 2018 con cui è stata approvata, ai fini dell’esecutività, la Delibera 528 /18/Cons., nonché della delibera dell’Autorità

per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 334/19/CONS notificata alla Società Nexive Spa in data 2 agosto 2019 con la quale l'Autorità ha diffidato *“la predetta società a versare entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento il contributo dovuto all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per l’anno 2019, pari a euro 240.849,80 (duecentoquarantamilaottocentoquarantanove/80), comprensivo degli interessi legal?”*.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Università e della Ricerca, del Ministero della Salute, dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, come indicati in epigrafe;

Viste le ordinanze cautelari n. 3658/**2020** (resa nel giudizio R.G. n. 3525/2010), n. 3659/**2020** (resa nel giudizio R.G. n. **3526/2020**), n. 7103/**2020** (resa nel giudizio R.G. n. 8160/**2020**);

Vista l'ordinanza collegiale n. 2066/2022, resa nei giudizi R.G. n. 3525/2010, R.G. n. **3526/2020** e R.G. n. 8160/**2020**;

Vista la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 7 settembre 2023, causa C-226/22;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 giugno 2024 il Consigliere Lorenzo Cordi' e udita, per le parti appellate, l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia;

Lette le conclusioni rassegnate dalle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le Società del gruppo Nexive indicate in epigrafe hanno appellato, con separati ricorsi, le sentenze con le quali il T.A.R. per il Lazio – sede di Roma ha respinto i ricorsi proposti avverso:

i) la delibera A.G.Com. n. 427/17/CONS, pubblicata il 15 gennaio 2018, recante “*Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per l’anno 2018 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali*”, la delibera A.G.Com. n. 61/18/CONS, pubblicata il 1° marzo 2018, recante “*Modello telematico e istruzioni relativi al contributo dovuto all’Autorità per l’anno 2018 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali*”, nonché ogni altro atto e/o comportamento presupposto, consequenziale e/o connesso, ivi compreso il d.P.C.M. del 14 dicembre 2017 con cui è stata approvata, ai fini dell’esecutività, la delibera 427/17/CONS (ricorsi R.G. n. 3525/2020 e R.G. n. 3526/2020, relativi, rispettivamente, alle sentenze n. 253/2020 e n. 252/2020);

ii) la delibera dell’A.G.Com. n. 182/17/CONS, pubblicata in data 4 agosto 2017, recante “*Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per l’anno 2017 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali*”, la delibera dell’A.G.Com. n. 318/17/CONS, pubblicata in data 4 agosto 2017, recante “*modello telematico e istruzioni relativi al contributo dovuto all’Autorità per l’anno 2017 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali*”, ogni altro atto e/o comportamento presupposto, consequenziale e/o connesso, ivi compreso il d.P.C.M. del 21/7/2017 con cui è stata approvata, ai fini dell’esecutività, la Delibera 182/17/CONS, nonché la delibera impositiva del contributo dovuto (ricorso n. 8160/2020, relativo alla sentenza n. 8706/2020);

iii) la delibera dell’A.G.Com. n. 528/18/CONS, pubblicata il 19 febbraio 2019 recante “*Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per l’anno 2019 dai soggetti che operano nel settore dei servizi postali*”, la successiva delibera n. 20/19/CONS recante il Modello telematico e istruzioni relativi al contributo dovuto alla stessa Autorità, il d.P.C.M. del 26 novembre 2018 con cui è stata approvata, ai fini dell’esecutività, la Delibera 528 /18/CONS, nonché la delibera impositiva del contributo dovuto (ricorso R.G. n. 10142/2020, relativo alla sentenza n. 9825/2020)

2. Le Società del gruppo Nexive hanno premesso di essere tutte dotate di licenze individuali ed autorizzazioni generali rilasciate ai sensi degli artt. 5 e 6 del D.Lgs. n. 261/99, e di offrire un'ampia gamma di servizi postali (accettazione, trasporto, smistamento e recapito di pacchi ed invii di corrispondenza) e di servizi propedeutici e/o accessori, caratterizzati da un sistema di tracciatura satellitare, come tali esulanti dall'ambito del servizio universale e rientranti tra i servizi offerti in regime di autorizzazione generale.

2.1. Le Società appellanti hanno, inoltre, ricostruito il quadro normativo relativo agli oneri dovuti dagli operatori per il funzionamento dell'Autorità di regolamentazione del settore postale, ruolo originariamente attribuito, in Italia, al Ministero dello Sviluppo Economico, poi trasferito dall'Agenzia nazionale di regolamentazione (che non è stata, tuttavia, mai attivata), e, in ultimo, all'A.G.Com. Tale contributo era stata originariamente disciplinato dal D.Lgs. n. 261/1999, che ha recepito la Direttiva 97/67/CE e le successive modifiche; in particolare, la disposizione di cui all'art. 2, comma 14, lettera b), di tale articolato normativo aveva previsto che agli oneri per il funzionamento dell'Autorità di regolamentazione si provvedesse, *ex aliis*, “*mediante un contributo di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio relativi al settore postale, versato da tutti gli operatori del settore medesimo, e al netto, per il fornitore del servizio universale, dell'onere relativo al servizio universale stesso e dei proventi per i servizi affidati in via esclusiva, di cui all'articolo 4*”.

2.2. Questa disposizione ha, quindi, rinvio alle regole di cui all'art. 1, commi 65 e 66 della L. n. 266/2005, le quali stabiliscono che:

i) “*a decorrere dall'anno 2007 le spese di funzionamento [...] dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni [...] sono finanziate dal mercato di competenza, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato, secondo modalità previste dalla normativa vigente ed entità di contribuzione determinate con propria deliberazione da ciascuna Autorità, nel rispetto dei limiti massimi previsti per legge, versate direttamente alle medesime Autorità. Le deliberazioni, con le quali sono fissati anche i termini e le modalità di versamento, sono sottoposte al Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro*

dell'economia e delle finanze, per l'approvazione con proprio decreto entro venti giorni dal ricevimento. Decorso il termine di venti giorni dal ricevimento senza che siano state formulate osservazioni, le deliberazioni adottate dagli organismi ai sensi del presente comma divengono esecutive”;

ii) “in sede di prima applicazione, per l'anno 2006, l'entità della contribuzione a carico dei soggetti operanti nel settore delle comunicazioni [...] è fissata in misura pari all'1,5 per mille dei ricavi risultanti dall'ultimo bilancio approvato prima della data di entrata in vigore della presente legge. Per gli anni successivi, eventuali variazioni della misura e delle modalità della contribuzione possono essere adottate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai sensi del comma 65, nel limite massimo del 2 per mille dei ricavi risultanti dal bilancio approvato precedentemente alla adozione della delibera”.

2.3. In attuazione di quanto previsto dalla normativa primaria l'A.G.Com. ha determinato, negli anni, la misura e le modalità di versamento del contributo dovuto (in proprio favore) dai soggetti operanti nel settore dei servizi postali. In particolare: *i)* con la delibera n. 182/17/CONS sono state definite la misura e le modalità del contributo dovuto per l'anno 2017; *ii)* con la delibera n. 427/17/CONS sono state definite la misura e le modalità del contributo dovuto per l'anno 2018; *iii)* con la delibera n. 528/18/CONS sono state definite la misura e le modalità del contributo dovuto per l'anno 2019.

2.4. Tali delibere hanno, da un lato, individuato i soggetti tenuti alla contribuzione - avendo riguardo al “*fornitore del servizio universale postale e i soggetti in possesso di licenza o autorizzazione generale ai sensi degli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261*” – e, dall'altro, hanno definito una specifica aliquota contributiva da applicare ai ricavi conseguiti dalle imprese del settore nella vendita di servizi postali la cui fornitura è subordinata al possesso di licenza o autorizzazione generale ai sensi degli articoli 5 e 6 D. Lgs. n. 261 del 1999. Tale aliquota è stata determinata nella misura pari a 1,4 per mille per gli anni 2017 e 2018, e pari a 1,35 per mille per l'anno 2019. Secondo l'Autorità, l'applicazione di tali aliquote alla base imponibile, espressa dai ricavi conseguiti dalle imprese del settore nella vendita di servizi postali,

avrebbe consentito di valorizzare un gettito contributivo per circa 9,1 milioni di euro per l'anno 2017, 9,3 milioni di euro per l'anno 2018, 9,16 milioni di euro per l'anno 2019, pari alle spese che l'Autorità aveva previsto di sostenere su base annuale con riferimento alla regolazione dei mercati dei servizi postali.

3. Le Società del gruppo Nexive, con distinti ricorsi proposti dinnanzi al T.A.R. per il Lazio – sede di Roma hanno impugnato le delibere nn. 182 del 2017, 427 del 2017 e 528 del 2018 e gli atti alle stesse connessi, deducendone l'illegittimità per: *i*) la violazione del principio – stabilito dalla Legge istitutiva dell'A.G.Com. e dalla L. n. 266/2005 – secondo il quale il contributo degli operatori postali ha carattere residuale rispetto al finanziamento statale; *ii*) l'insufficienza della motivazione e la carenza dell'istruttoria che aveva condotto l'Autorità all'applicazione del contributo; *iii*) la violazione, sotto diversi profili, dell'art. 9 della Direttiva 97/67/CE; *iv*) l'illegittima imposizione, nell'ambito di un Gruppo di società, dell'obbligo di contribuzione a carico di ciascuna società del Gruppo calcolato secondo i ricavi della singola società. Nei ricorsi definiti dalle sentenze n. 8796/**2020** e n. 9825/**2020** le Società hanno, inoltre, impugnato le delibere con le quali l'A.G.Com. aveva richiesto il pagamento del contributo dovuto.

4. Il T.A.R. per il Lazio ha respinto i ricorsi, come integrati da motivi aggiunti (v. *supra*, punto 3 della presente sentenza), ritenendo i provvedimenti impugnati privi dei vizi di legittimità dedotti dalle Società del Gruppo Nexive. Tali Società hanno, quindi, proposto separati ricorsi in appello, affidati, tuttavia, a omologhe censure che saranno di seguito esaminate. L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero dello Sviluppo Economico si sono costituiti nei giudizi R.G. n. 3525/**2020**, R.G. n. **3526/2020** e R.G. n. 8160/**2020**. Nel giudizio R.G. n. 10142/**2020** si è costituita la sola Autorità, mentre nel giudizio R.G. **3526/2020** si sono costituiti, altresì, il Ministero dell'Università e della Ricerca, il Ministero della Salute, l'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

5. Con le ordinanze n. 3658/2020 (resa nel giudizio R.G. n. 3525/2010), n. 3659/2020 (resa nel giudizio R.G. n. 3526/2020) e n. 7103/2020 (resa nel giudizio R.G. n. 8160/2020), la Sezione ha accolto le istanze cautelari articolate in via incidentale dalle parti appellati.

6. Con ordinanza collegiale n. 2066/2022 (resa, *ex aliis*, nei giudizi R.G. n. 3525/2010, R.G. n. 3526/2020 e R.G. n. 7103/2020), la Sezione ha rimesso tre quesiti pregiudiziali alla Corte di Giustizia dell'Unione europea. In particolare, la Sezione ha chiesto alla Corte:

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?".

7. Con la sentenza del 7 settembre 2023, causa C-226/22, la Corte di Giustizia ha dichiarato che:

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”.

8. In vista dell’udienza pubblica del 27 giugno 2024 le sole Amministrazioni appellate hanno depositato memorie conclusionali. All’udienza del 27 giugno 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Preliminarmente occorre disporre, a parziale modifica dell’ordinanza collegiale n. 2066/2022, la riunione delle sole controversie indicate in epigrafe in quanto afferenti alle medesime questioni e sorretti da motivi di appello sostanzialmente omologhi, a differenza delle altre controversie riunite dall’ordinanza n. 2066/2022, nelle quali sono state, invece, articolati motivi di appello in parte differenti.

10. In secondo luogo, occorre disporre l’estromissione dal presente giudizio del Ministero dell’Università e della Ricerca, del Ministero della Salute e dell’Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli. Tali Amministrazioni si sono costituite nel giudizio R.G. n. **3526/2020** per un mero errore materiale, come si evince dall’atto di costituzione che fa riferimento alla controversia instaurata dal sig. Del Vecchio avverso l’ordinanza del T.A.R. per il Lazio n. 1460/2021. Si tratta, quindi, di soggetti estranei al presente giudizio e privi di legittimazione passiva, che, come tali, devono essere estromessi.

11. Entrando in *medias res* si osserva che, con il primo dei motivi di tutti i ricorsi in appello riuniti, le Società del Gruppo Nexive hanno dedotto l’erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha escluso la sussistenza di un obbligo per lo Stato di provvedere a parte del finanziamento dell’Autorità, che è, quindi, posto integralmente a carico degli operatori privati. Secondo le appellanti, la soluzione del Giudice di primo grado sarebbe stata contrastante sia con la previsione di cui all’art. 1, comma 65, della L. n. 266/2005 (che pone l’obbligo di finanziamento degli operatori “*per la parte non coperta da finanziamento a carico dello Stato*”), che con la regola di cui all’articolo 1, comma 9, della legge n. 249/1997, istitutiva dell’Autorità per le Garanzie nelle

Comunicazioni (secondo la quale “*l’Autorità provvede all’autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato ed iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro*”). Inoltre, le appellanti hanno osservato come l’imposizione agli operatori avrebbe dovuto effettuarsi previo scomputo delle risorse finanziarie già conferite all’allora competente Ministero dello Sviluppo Economico e da trasferire all’Autorità alla quale erano state attribuite le relative funzioni.

11.1. I motivi sono infondati per le ragioni di seguito esposte.

11.2. Occorre prendere l’abbrivio dalla sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea (sentenza del 7 novembre 2023, causa C-226/22, richiamata anche *supra*), la quale ha statuito, *ex aliis*, in relazione al quesito posto dalla Sezione, che aveva chiesto, in sostanza, se l’articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, della direttiva 97/67, in combinato disposto con l’articolo 22 di tale direttiva, dovesse essere interpretato nel senso che esso ostava a un sistema di finanziamento delle A.N.R. responsabili del settore postale basato unicamente sui contributi imposti agli operatori di tale settore ai sensi di detto articolo 9, ad esclusione di qualsiasi finanziamento pubblico.

11.3. La Corte di Giustizia ha osservato che:

♪) dal mero utilizzo del verbo «*contribuire*» contenuto nell’articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 non si può dedurre che tale disposizione preveda soltanto la possibilità di imporre agli operatori del settore postale una semplice partecipazione al finanziamento dei costi operativi delle A.N.R. di tale settore; infatti, se è vero che il verbo «*contribuire*» può essere inteso come riferito alla partecipazione a un’attività in comune, quest’ultimo non implica, tuttavia, l’intervento di finanziamenti provenienti dal bilancio dello Stato; al contrario, tenuto conto della formulazione molto generica della stessa disposizione, se ne deve dedurre che agli Stati membri viene riconosciuto un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda la

determinazione delle fonti del sistema di finanziamento delle A.N.R. responsabili del settore postale;

ii) come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 53 delle sue conclusioni, l'articolo 9 della direttiva 97/67 lascia agli Stati membri la scelta tra un sistema di finanziamento basato esclusivamente sui diritti imposti agli operatori postali, un sistema di finanziamento a carico dei bilanci nazionali o, infine, un sistema misto di cofinanziamento delle A.N.R. del settore postale; il paragrafo 3 di detto articolo si limita, a tal riguardo, a precisare che gli obblighi di cui al paragrafo 2 dello stesso articolo sono trasparenti, accessibili, non discriminatori, proporzionati, precisi e univoci, resi pubblici anticipatamente e si basano su criteri oggettivi;

iii) l'articolo 1 della direttiva 97/67, pur precisando che quest'ultima fissa le regole comuni concernenti, in particolare, la creazione di A.N.R. del settore in questione, non fornisce alcuna precisazione ulteriore in merito alle norme che disciplinano le modalità di finanziamento delle stesse;

iv) nessun'altra disposizione di tale direttiva consente di mettere in discussione la conclusione raggiunta né, più specificamente, la compatibilità con la direttiva 97/67 di un sistema di finanziamento delle A.N.R. responsabili del settore postale alimentato esclusivamente mediante i contributi degli operatori di tale settore;

v) è pur vero che l'articolo 22 di detta direttiva affida agli Stati membri la designazione di A.N.R. funzionalmente indipendenti dagli operatori postali; tuttavia, occorre constatare, al pari dell'avvocato generale al paragrafo 58 delle sue conclusioni, che, nei limiti in cui un'A.N.R. disponga effettivamente delle risorse finanziarie che le consentono di adempiere i propri compiti e di sottrarsi all'influenza indebita sia degli operatori del mercato sia delle autorità pubbliche, le modalità e le fonti del suo finanziamento non sono, in quanto tali, determinanti;

vi) in terzo luogo, la finalità dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, non osta a che tale articolo sia

interpretato nel senso che esso consente agli Stati membri di optare per un sistema di finanziamento delle A.N.R. del settore postale alimentato esclusivamente mediante contributi degli operatori di tale settore, a condizione che sia garantito che tali A.N.R. dispongano delle risorse indispensabili al loro buon funzionamento e, quindi, dei mezzi giuridici che consentano loro di esigere il versamento di contribuzioni da parte di tali operatori (punti 38-43 della sentenza).

11.4. Alla luce di queste considerazioni la Corte ha statuito che l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, della direttiva 97/67, in combinato disposto con l'articolo 22 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro opti per un meccanismo di finanziamento dell'A.N.R. 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, ad esclusione di qualsiasi finanziamento da parte del bilancio dello Stato, purché tale sistema garantisca che l'A.N.R. 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.

11.5. In ragione di quanto dichiarato dalla Corte di Giustizia, deve escludersi la contrarietà al diritto unionale del sistema di finanziamento all'attenzione del Collegio, che, in ragione della mancata erogazione di risorse pubbliche, è posto integralmente a carico degli operatori privati ma, comunque, idoneo (in difetto di deduzioni ed evidenze di segno contrario) a consentire il funzionamento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Del resto, situazioni di finanziamento ad esclusivo carico degli operatori privati si riscontrano anche in altri sistemi nazionali. Come accertato dalla Sezione, seppur nel diverso settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media, un finanziamento interamente a carico degli operatori è previsto nel

Regno Unito (OFCOM), a Cipro (OCECPR), in Croazia (HAKOM), in Grecia (EETT), in Lussemburgo (ILR), a Malta (MCA), in Norvegia (NKOM), in Portogallo (ANACOM), in Romania (ANCOM), in Slovenia (AKOS), in Ungheria (NMHH), in Svezia (PTS) e in Turchia (BTK) (Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 luglio 2023, n. 6828). In relazione al settore postale, possono, invece, prendersi in considerazione le conclusioni dell'Avvocato Generale, presentate in data 23.3.2023 proprio nella causa C-226/22. L'Avvocato Generale ha, infatti, evidenziato che, secondo i dati forniti dalla Commissione, basati su un recente studio (nota 31 delle conclusioni, ove si rinvia al *link* <https://www.cullen-international.com/news/2021/04/Postal-operators-contribute-to-NRAs--costs-but-at-very-different-levels.html>), *“quindici Stati membri hanno scelto un sistema di finanziamento esclusivamente privato, sei hanno preferito un sistema pubblico e cinque hanno optato per un sistema misto (in quattro di essi la maggior parte del finanziamento è a carico degli operatori postali)”*.

11.6. In secondo luogo, occorre osservare come le delibere impugnate dall'Autorità non possano ritenersi, comunque, illegittime nella parte in cui non hanno previsto un sistema di finanziamento a carico dello Stato. Come osservato ancora dalla Sezione nella sentenza n. 6828/2023, le previsioni di cui all'art. 1, commi 65 e 66, della L. n. 266/2005 non prevedono l'obbligatorietà del cofinanziamento statale delle attività della Autorità nazionale di regolazione, ma soltanto che tali spese siano finanziate dal mercato di competenza *“per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato”* (comma 65); la disposizione non determina, quindi, una quota minima a carico dello Stato. Difetta, quindi, una previsione che imponga all'Autorità di fissare in via ipotetica una quota a carico dell'Amministrazione. Soluzione che, tra l'altro, non risulterebbe conforme ai principi che regolano i rapporti tra attività legislativa e attività regolatoria, che opera nei limiti di quanto previsto dalla normativa primaria e non può indebitamente surrogarsi a decisioni normative e applicative rimesse, per

legge, all'Autorità politica, come gli stanziamenti di bilancio. Pertanto, non può certamente condividersi la tesi dell'illegittimità dei provvedimenti per la mancanza di una simile indicazione che spetta, come spiegato, all'Autorità politica in sede di redazione della legge di bilancio e non può trascinare in un vizio di illegittimità dei provvedimenti dell'Autorità.

11.7. In sostanza, la doglianza delle parti non può propriamente riferirsi alle delibere dell'Autorità quanto ad una mancata scelta di carattere politico-legislativo, consistente nell'omesso stanziamento di risorse pubbliche per l'A.G.Com. La mancanza di tale stanziamento non è sindacabile da questo Giudice ma, in ipotesi, dall'organo di legittimità costituzionale che sarebbe chiamato ad una pronuncia additiva in relazione alle leggi annuali di bilancio nelle parti in cui non hanno previsto un finanziamento. Ora, fermo restando la circostanza – pur dirimente – che tale vizio della legislazione non è stato dedotto dalle parti, non può, comunque, omettersi di evidenziare come, con la sentenza n. 269/2017, la Corte Costituzionale abbia osservato che *“l'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo alla contribuzione”* corrispondono *“a due ragionevoli esigenze equitative: quella di contenere il carico economico posto a carico del singolo operatore e quella di evitare che alcuni operatori possano trasformarsi in “super-finanziatori” dell'Autorità, finendo per comprometterne di fatto l'indipendenza*. In particolare, l'apposizione di un tetto massimo porrebbe al riparo l'Autorità da ogni rischio di *“cattura”* del controllore da parte del controllato (punto 10.3. del *“Considerato in diritto”*).

11.8. Del resto, se è vero che, come evidenziato anche dall'OCSE, la fonte di finanziamento di un'A.N.R. non ne determina necessariamente l'indipendenza (*cfr.*: OCSE, *The Governance of Regulators — Being an independent Regulator*, disponibile all'indirizzo https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4, e richiamato alla nota 34 delle conclusioni dell'Avvocato Generale), deve, comunque, considerarsi che le concrete modalità previste e la sussistenza di un limite massimo alla contribuzione costituiscono, comunque,

“adequate safeguards that prevent undue influence in the work of regulators through the appropriation or restriction of funds” (OCSE, *The Governance of Regulators — Equipping Agile and Autonomous Regulators*, disponibile all’indirizzo https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52, f. 50, e richiamato alla nota 35 delle conclusioni dell’Avvocato Generale). Ciò fermo restando che l’eventuale decisione da parte delle leggi di bilancio di attribuire risorse pubbliche all’A.G.Com. scongiurerebbe, certamente, in modo più incisivo il rischio paventato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 269/2017.

11.9. In ultimo, risultano infondate le ulteriori deduzioni delle appellanti, secondo le quali le risorse andrebbero scomutate delle somme già assegnate al Ministero dello Sviluppo Economico, che si sarebbero dovute trasferire all’Autorità. Risulta, infatti, condivisibile quanto affermato dal T.A.R. in ordine all’intervenuta adozione di un sistema di finanziamento differente dal passato; di conseguenza, 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.

12. Con il secondo motivo dei ricorsi in appello in esame le Società del Gruppo Nexive hanno dedotto l’erroneità delle sentenze di primo grado nelle parti in cui hanno escluso l’illegittimità delle delibere impugnate, che secondo le appellanti: *i*) avevano posto a carico degli operatori un contributo anche per servizi diversi da quello universale, in violazione della previsione di cui all’art. 9, par. 2 della Direttiva 97/67/CE; *ii*) avevano, comunque, ampliato i costi coperti dal contributo, senza alcuna graduazione tra attività svolte per il

servizio universale e attività diverse; *iii*) avevano ampliato l'entità dei costi finanziabili, non limitandola ai soli costi direttamente e strettamente connessi alla funzione di regolamentazione del settore postale; *iv*) avevano violato il principio di trasparenza, non effettuando una rendicontazione a riscontro del fabbisogno stimato e non indicando in modo analitico le spese sostenute per il settore postale (*ff.* 12-21 del ricorso R.G. n. 3525/2020; *ff.* 13-21 del ricorso R.G. n. 3526/2020; *ff.* 13-19 del ricorso R.G. n. 8160/2020; *ff.* 13-19 del ricorso R.G. n. 10142/2020).

12. I motivi sono infondati alla luce delle seguenti considerazioni.

12.1. Occorre prendere l'abbrivio ancora dalla sentenza della Corte di Giustizia del 7 novembre 2023, alla quale la Sezione aveva chiesto se l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, in combinato disposto con l'articolo 22 della medesima direttiva, doveva essere interpretato nel senso che la nozione di «*costi operativi*» di cui alla prima di tali disposizioni comprendesse, da un lato, i costi sostenuti dalle A.N.R. 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 A.N.R. che, pur non essendo direttamente connesse ai compiti di regolamentazione di queste ultime, fossero funzionali all'esercizio di tutte le competenze istituzionali di tali autorità, vale a dire i costi sostenuti da dette A.N.R. in conseguenza delle loro attività di natura amministrativa e istituzionale, preparatorie o necessarie per lo svolgimento dei loro compiti di regolamentazione.

12.2. Sul punto la Corte di Giustizia ha statuito che:

i) conformemente al tenore letterale dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, l'obbligo che gli Stati membri possono stabilire in forza di tale disposizione riguarda il finanziamento dei costi operativi dell'A.N.R. di cui all'articolo 22 di tale direttiva, vale a dire quella che ciascuno Stato membro deve designare per il settore postale, in particolare al fine di garantire l'osservanza di detta direttiva;

ii) tale direttiva non definisce la nozione di «*costi operativi*», atteso che l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, è, al riguardo, redatto in termini particolarmente generici; si deve peraltro rilevare, al pari dell'avvocato generale al paragrafo 31 delle sue conclusioni, che il ricorso alle diverse versioni linguistiche di tale direttiva non fornisce elementi che possono chiarire meglio l'interpretazione di detta nozione;

iii) secondo la giurisprudenza, qualora la formulazione di una disposizione di una direttiva non consenta, di per sé, di rispondere ad una questione sollevata dal giudice del rinvio, è necessario, ai fini dell'interpretazione di tale disposizione, tener conto del suo contesto nonché dell'economia generale e della finalità di tale direttiva (v., in tal senso, sentenza del 12 novembre 2019, Haqbin, causa C233/18, punto 42 e giurisprudenza ivi citata);

iv) per quanto riguarda, più specificamente, la prima parte della seconda questione, la Corte ha già avuto occasione di precisare che le attività spettanti alle A.N.R. del settore postale riguardano tale settore nel suo complesso e non solo le forniture di servizi che rientrano nel servizio universale; pertanto, poiché le attività delle A.N.R., che hanno il compito, come risulta dall'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 97/67, di garantire l'osservanza degli obblighi derivanti da tale direttiva e delle norme in materia di concorrenza nel settore postale, riguardano l'intero settore in parola e poiché il ruolo e i compiti di tali autorità sono stati pensati dal legislatore dell'Unione europea come diretti a favore di tutti gli operatori del settore postale, l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67 deve essere interpretato nel senso che tutti i fornitori di servizi postali, inclusi quelli che non forniscono servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, possono, come contropartita, essere assoggettati all'obbligo di contribuire al finanziamento di tali autorità [sentenza del 16 novembre 2016, DHL Express (Austria), causa C-2/15, punti 29, 31 e 32];

v) secondo la giurisprudenza della Corte, costituiscono «*fornitori di servizi postali*», ai sensi di tale direttiva, le imprese di autotrasporto, di spedizione o di

corriere espresso che forniscono servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali, salvo nel caso in cui la loro attività sia limitata al trasporto degli invii postali (sentenza del 31 maggio 2018, Confetra e a., causa C-259/16 e causa C260/16, punto 41); sebbene i servizi di corriere espresso si differenzino dal servizio postale universale per il loro valore aggiunto fornito ai clienti, per il quale questi ultimi accettano di pagare di più, in assenza di indicazione contraria e alla luce dell'obbligo di cui trattasi, l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di detta direttiva non può essere interpretato nel senso di escludere gli operatori di tali servizi dal suo ambito di applicazione personale (v. sentenza del 15 giugno 2017, Ilves Jakelu, causa C-368/15, punto 24 e giurisprudenza ivi citata);

vi) pertanto, alla luce di tale concezione complessiva dei compiti assegnati alle A.N.R. del settore postale e dei vantaggi che possono trarne tutti gli operatori di tale settore, occorre stabilire che la nozione di «*costi operativi*» deve essere interpretata nel senso che essa comprende, tra i costi che possono essere finanziati dai fornitori di servizi postali, i costi sostenuti dalle A.N.R. responsabili del settore per i loro compiti di regolamentazione dei servizi rientranti nell'ambito del servizio universale e quelli relativi ai servizi esulanti da tale ambito;

vii) per quanto riguarda la seconda parte della seconda questione, occorre constatare, che, né dal contesto né dall'economia generale della direttiva 97/67 emerge alcun elemento che possa restringere la portata della nozione di «*costi operativi*» di cui all'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di tale direttiva, nel senso che detta nozione non comprenda i costi trasversali;

viii) come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale nei paragrafi da 34 a 41 delle sue conclusioni, l'interpretazione di tale nozione non può, peraltro, ispirarsi a quella della nozione di «*costi amministrativi*» di cui al contesto normativo che disciplina le comunicazioni elettroniche;

ix) a tale riguardo, l'articolo 16 del codice europeo delle comunicazioni elettroniche stabilisce i costi connessi alla regolamentazione del mercato delle comunicazioni elettroniche che possono essere coperti dai diritti amministrativi imposti alle imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica; più specificamente, ai sensi del paragrafo 1, lettera *a)*, di tale articolo, i diritti ivi contemplati coprono, complessivamente, i soli costi amministrativi sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del sistema di autorizzazione generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici che possono essere imposti a tali imprese e che possono comprendere i costi di cooperazione internazionale, di armonizzazione e di standardizzazione, di analisi di mercato, di sorveglianza del rispetto delle disposizioni e di altri controlli di mercato, nonché di preparazione e di applicazione del diritto derivato e delle decisioni amministrative, quali le decisioni in materia di accesso e interconnessione;

x) in riferimento all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva autorizzazioni, la cui portata era sostanzialmente identica a quella dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera *a)*, del codice europeo delle comunicazioni elettroniche che le è succeduto, la Corte ha dichiarato che esso non ostava a una disciplina nazionale ai sensi della quale le imprese operanti nel settore delle telecomunicazioni erano tenute a versare un diritto destinato a coprire i costi complessivamente sostenuti dall'A.N.R. responsabile del settore e non finanziati dallo Stato, a condizione che siffatto diritto fosse esclusivamente destinato alla copertura di costi relativi alle attività menzionate in detta disposizione, e che la totalità dei ricavi ottenuti a titolo di detto diritto non superasse i costi complessivi relativi a tali attività (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2013, Vodafone Omnitel e a., cause da C228/12 a C232/12 e da C254/12 a C258/12, punto 43, nonché ordinanza del 17 ottobre 2013, Sky Italia, causa C376/12, punto 34 e giurisprudenza ivi citata);

xi) da un lato, si deve constatare che, a differenza delle disposizioni relative alle comunicazioni elettroniche, le quali elencano con precisione i costi che

possono essere coperti dai diritti imposti alle imprese operanti nei settori in questione, 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 A.N.R.; 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»*.

12.3. La Corte di Giustizia ha, quindi, affermato 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 A.N.R. 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 A.N.R. 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.

12.4. Ai fini della presente decisione assume, inoltre, rilievo quanto affermato dalla Corte in relazione al terzo quesito formulato dalla Sezione, con il quale è stato chiesto *“se il diritto dell'Unione, in particolare i principi di proporzionalità e di non discriminazione, nonché l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che un obbligo di contribuzione finanziaria sia imposto a tutti gli operatori del settore postale, compresi i fornitori di servizi di corriere espresso, e in modo uniforme, senza tener conto dell'asserito diverso grado di intensità dell'attività di regolamentazione dell'ANR alla quale sono soggetti, a seconda che le prestazioni da essi fornite rientrino o meno nell'ambito del servizio universale”*.

12.5. Sul punto la Corte di Giustizia ha osservato, in primo luogo, che:

i) la direttiva 97/67 non prevede una modalità specifica di calcolo dell'importo della contribuzione in questione, ma un siffatto obbligo di contribuzione, imposto ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di tale direttiva, deve, conformemente al paragrafo 3 di tale articolo, oltre che essere trasparente, accessibile, preciso, univoco, reso pubblico anticipatamente e basato su criteri oggettivi, rispettare i principi di non discriminazione e di proporzionalità;

ii) per quanto riguarda, in primo luogo, la proporzionalità di un obbligo di contribuzione imposto ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di detta direttiva, in modo uniforme a tutti gli operatori del settore postale, si deve ricordare che spetta al giudice del rinvio verificare, nell'ambito di una valutazione globale di tutte le circostanze pertinenti in fatto e in diritto, se un obbligo del genere sia idoneo a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non ecceda quanto è necessario per raggiungerli; compete tuttavia alla Corte fornirgli, a tal fine, tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che gli consentiranno di pronunciarsi (sentenza del 31 maggio 2018, Confetra e a., C259/16 e C260/16, EU:C:2018:370, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

12.6. La Corte ha, quindi, statuito che:

i) per quanto concerne, da un lato, l'adeguatezza di un siffatto obbligo al fine di garantire la realizzazione dell'obiettivo da esso perseguito, è d'uopo ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (sentenza del 31 maggio 2018, Confetra e a., C259/16 e C260/16, EU:C:2018:370, punto 50 e giurisprudenza ivi citata);

ii) nella presente causa è pacifico che la misura di cui trattasi, consistente nell'imporre in modo uniforme, a tutti gli operatori del settore postale, un medesimo obbligo di finanziamento e, in particolare, una medesima aliquota

di contribuzione, senza tener conto del grado di intensità dell'attività di regolamentazione dell'A.N.R. rispetto alle prestazioni di servizi effettuate da ciascun operatore, è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito o che la normativa nazionale persegue un siffatto obiettivo in modo coerente; del resto, poiché l'obiettivo di tale misura nazionale è, in sostanza, quello di garantire all'A.N.R. interessata il finanziamento più ampio possibile, che possa consentirle di adempiere i suoi compiti in piena indipendenza, detta misura deve, in linea di principio, essere considerata idonea a garantire la realizzazione di un siffatto obiettivo; dall'altro lato, non si può ritenere che questa stessa misura ecceda quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito per il solo fatto che, ai fini del calcolo della contribuzione controversa, non si tiene conto del grado di intensità, eventualmente più elevato, dell'attività di tale A.N.R. nel settore delle prestazioni rientranti nell'ambito del servizio universale;

iii) infatti, è pur vero che, come indicato dalla Commissione europea nelle sue osservazioni, la regolamentazione del servizio universale implica l'adozione di misure specifiche e, in taluni contesti, un monitoraggio assiduo da parte dell'A.N.R. interessata; resta nondimeno il fatto che tale attività non si distingue dalle altre attività di una siffatta A.N.R. riguardanti la regolamentazione del mercato in questione nel suo insieme e deve, pertanto, essere presa in considerazione nel contesto complessivo della liberalizzazione del settore postale; a tal proposito, tenuto conto dello sviluppo di tale settore, non si può escludere che i vari operatori si trovino a svolgere attività sempre più simili e che, sussista una fungibilità dei servizi postali;

iv) 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;

v) per quanto riguarda, in secondo luogo, il divieto di discriminazione, è giurisprudenza consolidata che il principio della parità di trattamento impone che situazioni comparabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale differenziazione non sia obiettivamente giustificata (sentenza del 7 marzo 2017, RPO, C390/15, EU:C:2017:174, punto 41, e giurisprudenza ivi citata); se è vero che i servizi di corriere espresso si differenziano dal servizio postale universale per il loro valore aggiunto fornito ai clienti, da ciò non si può dedurre che i fornitori di siffatti servizi si trovino, dal punto di vista del loro eventuale obbligo di contribuire al finanziamento dei costi operativi delle A.N.R. responsabili del settore postale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, della direttiva 97/67, in una situazione che giustifica un trattamento diverso da quello riservato agli altri operatori di tale settore; ciò vale, più in generale per gli operatori che non forniscono servizi rientranti nell'ambito di applicazione del servizio universale, la cui situazione non giustifica, di per sé, un trattamento diverso da quello riservato agli operatori che forniscono siffatti servizi; infatti, alla luce dei vantaggi che tutti gli operatori del settore postale traggono dall'attività complessiva di una siffatta ANR, si deve rilevare che questi ultimi si trovano, in linea di principio, in situazioni comparabili, indipendentemente dalla natura dei servizi forniti da ciascun operatore; in ogni caso, la paragonabilità di due situazioni deve essere valutata alla luce, in particolare, dello scopo della misura che stabilisce una distinzione tra le stesse o che, al contrario, applica loro un identico trattamento (v., per analogia, sentenza del 1° marzo 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats e a., C236/09, EU:C:2011:100, punto 29); alla luce dell'obiettivo perseguito dalla misura di cui trattasi nel procedimento principale si deve ritenere che gli operatori che non forniscono servizi

rientranti nell'ambito del servizio universale e quelli che forniscono siffatti servizi si trovino in una situazione paragonabile.

12.7. In ragione delle considerazioni sopra riprodotte la Corte di Giustizia ha, quindi, statuito che 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, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale la quale, al fine di garantire all'A.N.R. 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 A.N.R. 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.

12.8. Ora, alla luce della statuizione della Corte di Giustizia devono respingersi i motivi di appello delle Società del Gruppo Nexive, nella parte in cui hanno dedotto l'insussistenza di un obbligo di contribuzione per gli operatori di corriere espresso, che operano, comunque, nel settore del servizio postale (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 31 maggio 2018, cause riunite C-259/16 e C-260/16; v. sulla nozione di servizio postale, Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 maggio 2024, n. 4107; sul tema specifico v. Consiglio di Stato, Sez. VI, 14 settembre 2022, n. 7980). Questi ultimi sono, infatti, parimenti assoggettati a tale obbligo e, inoltre, è proprio la sussistenza di una imposizione uniforme che consente, secondo la Corte di Giustizia, di preservare la garanzia del finanziamento e, quindi, del funzionamento dell'A.N.R.

12.9. Parimenti infondate sono le ulteriori deduzioni delle appellanti. In primo luogo, deve osservarsi che le delibere impugnate abbiano, in coerenza con il quadro normativo primario, hanno il contributo ai ricavi maturati dagli operatori, adoperando, quindi, un criterio che deve ritenersi proporzionato in quanto connesso alla situazione della singola impresa. Inoltre, la Corte di Giustizia ha escluso la sussistenza di un principio di stretta corrispondenza tra le attività dell'A.N.R. e i contributi richiesti ai soggetti obbligati, diversamente da quanto previsto per il settore delle comunicazioni elettroniche. In relazione a tale aspetto deve essere, poi, evidenziato come nel settore postale non sia rinvenibile un obbligo di pubblicazione del rendiconto analitico, simile a quello sancito per il settore delle comunicazioni elettroniche. Va, quindi, sottolineato come 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 gli anni oggetto di causa siano state, comunque, indicate nelle note della Ragioneria Generale versate nei fascicoli di primo grado. 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, 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. Una siffatta modalità di stima deve ritenersi conforme rispetto all'interpretazione resa dalla Corte di Giustizia, nel senso che sia la nozione di "*costi operativi*" comprende, da un lato, i costi sostenuti dalle A.N.R. 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 A.N.R. 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, sia che è garantita in modo trasparente la determinazione di tali costi, senza che occorra, come spiegato, un rendiconto analitico di tutte le voci di costo.

12.10. Inoltre, va condiviso quanto osservato dalle sentenze di primo grado, che hanno sottolineato come: *i)* l’Autorità avesse trasmesso alla Presidenza del Consiglio le delibere impugnate per l’approvazione; *ii)* il Ministero dell’Economia e delle Finanze avesse dato riscontro, sul punto, alla Presidenza del Consiglio; *iii)* il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e il Dipartimento del Tesoro avessero valutato positivamente le delibere. Da questi passaggi procedurali le sentenze di primo grado hanno, correttamente, dedotto che il controllo fosse stato sostanziale e non formale. In particolare, la Ragioneria aveva esaminato la relazione tecnico-finanziaria predisposta dall’A.G.Com., senza svolgere alcuna osservazione critica, su nessuno dei contenuti sottoposti al suo vaglio, vale a dire: *i)* spese di funzionamento che l’Autorità prevedeva 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.

13. Con il terzo dei motivi dei ricorsi in appello in esame le Società del Gruppo Nexive hanno dedotto l’erroneità delle sentenze di primo grado nella parte in cui avevano escluso che gli atti impositivi del contributo determinassero una illegittima duplicazione della base imponibile di Società appartenenti al medesimo gruppo, esponendo il gruppo al rischio di una doppia imposizione.

13.1. I motivi sono infondati atteso che l’A.G.Com. ha stabilito che “*nel caso di rapporti di controllo o collegamento di cui all’art. 2359 del codice civile, ovvero di società sottoposte ad attività di direzione e coordinamento di cui all’art. 2497 del codice civile, anche mediante rapporti commerciali all’interno del medesimo gruppo, ciascuna società debba versare un autonomo contributo sulla base dei ricavi iscritti nel proprio bilancio e che, per agevolare le verifiche di competenza dell’Autorità sulla esattezza della contribuzione versata, la società capogruppo debba indicare in modo dettagliato nella propria*

dichiarazione il contributo versato da ciascuna delle predette società”. Il meccanismo individuato dall’A.G.Com. deve ritenersi funzionale a consentire un’agevole verifica dei ricavi e, quindi, dell’ammontare del contributo dovuto. Questo meccanismo consente, inoltre, di dare adeguata evidenza delle situazioni infragruppo indicate dalle Società appellanti. In ogni caso l’assenza di un meccanismo di deduzione dei costi infragruppo non può ritenersi precluso dal divieto di doppia imposizione, che, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, *“si verifica soltanto nell’ipotesi di due [atti di imposizione] che assoggettino a tassazione il medesimo presupposto, non quando l’imposta venga chiesta in pagamento a fronte di due diversi titoli a due soggetti diversi?”* (Cassazione civile, Sezione tributaria, 30 ottobre 2018, n. 27625; Cassazione civile, Sezione tributaria, 3 giugno 2021, n. 15393).

14. In definitiva, i ricorsi in appello indicati in epigrafe devono essere respinti in quanto infondati.

15. Si precisa che le questioni esaminate e decise esauriscono la disamina dei motivi, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell’art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante; *cfr., ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 settembre 2021, n. 6209; Id., 13 settembre 2022, n. 7949), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

16. Le spese di lite del presente grado di giudizio (compreso l’incidente processuale dinanzi alla Corte di Giustizia dell’Unione europea) possono essere compensate ai sensi degli articoli 26 del codice del processo amministrativo e 92 del codice di procedura civile, come risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale 19 aprile 2018, n. 77, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di quest’ultima disposizione nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o

per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni, da individuarsi nella complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sui ricorsi in appello come in epigrafe proposti:

i) a parziale modifica dell'ordinanza collegiale n. 2066/2022 della Sezione, dispone la riunione dei giudizi R.G. n. 3525/2020, R.G. n. **3526/2020**, R.G. n. 8160/2020, R.G. n. 10142/2020;

ii) dispone l'estromissione dal giudizio del Ministero dell'Università e della Ricerca, del Ministero della Salute e dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli;

iii) respinge i ricorsi in appello;

iv) compensa le spese di lite del presente grado di giudizio, compresa la fase dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

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, Estensore

Marco Poppi, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere

L'ESTENSORE

Lorenzo Cordi'

IL PRESIDENTE

Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO

