

Pubblicato il 09/10/2019

N. 11664/2019 REG.PROV.COLL.

N. 06662/2015 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6662 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da Confetra - Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica, Fedespedi - Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali, Fedit - Federazione Italiana Trasportatori, Alsea, Tnt Global Express S.p.A., Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Fercam S.p.A., Carioni Spedizioni Internazionali S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avv.ti Salvatore Alberto Romano e Andrea Romano, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, viale XXI Aprile, 11;

contro

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del Ministro in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- della delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - AGCom n. 129/15/CONS avente ad oggetto "Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali" e dell'Allegato A alla delibera stessa avente ad oggetto "Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali", adottati nella riunione dell'11 marzo 2015 e pubblicati sul sito dell'AGCom in data 23 marzo 2015 e successivamente conosciuti;

- di ogni altro atto antecedente e susseguente ai precedenti atti collegato e connesso tra cui : la Delibera n. 667/13/CONS del 28 novembre 2013 avente ad oggetto "Avvio del procedimento per

l'adozione del regolamento in materia di titoli abilitativi nel settore postale (licenze individuali e autorizzazioni generali)" e successive delibere di proroga dei termini: delibere n. 343/14/CONS del 26 aprile 2014 e n. 62/15/CONS dell'11 febbraio 2015; la nota del 1° luglio 2014 con cui l'Autorità ha trasmesso al Ministero dello Sviluppo Economico un documento sugli orientamenti maturati sulle tematiche di competenza del Ministero relative al rilascio dei titoli abilitativi postali (non conosciuta); le note del 22 luglio 2014 e del 5 agosto 2014 con le quali il Ministero avrebbe condiviso gli orientamenti dell'Autorità (non conosciute);

quanto ai motivi aggiunti depositati il 5 novembre 2015:

- del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 29 luglio 2015 relativo al "Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali" pubblicato tramite avviso sulla Gazzetta Ufficiale n. 189 del 17 agosto 2015;

- di ogni altro atto antecedente e susseguente ai precedenti atti, collegato e connesso.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'AGCom e del Ministero dello Sviluppo Economico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice la dott.ssa Laura Marzano;

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 2 ottobre 2019, i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con ricorso notificato all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e alla Società Poste Italiane S.p.a., le ricorrenti, premessa la rispettiva qualità di Associazioni e singole imprese operanti nel settore della spedizione, dell'autotrasporto e dei corrieri espressi e di essere tuttavia titolari della c.d. "autorizzazione generale" al servizio postale prevista dall'art. 6 del D.Lgs. 31 marzo 2011 n. 58 per tutti gli esercenti i servizi postali che esulano dal servizio universale, avendola richiesta - nonostante il mancato svolgimento di servizi postali - in ragione dell'incertezza della normativa italiana in materia, chiedevano l'annullamento, previa concessione di misure cautelari, della delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 129/15/CONS, avente ad oggetto "Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali" e il regolamento allegato alla delibera, nonché degli altri atti a questo collegati e connessi, di cui in epigrafe.

In particolare le ricorrenti lamentavano la gravosità degli obblighi, in precedenza non previsti per i soggetti operanti nel settore postale, introdotti dal Regolamento in epigrafe, ritenendo la nuova disciplina contrastante con il diritto comunitario e non proporzionata agli interessi che la medesima intendeva tutelare; ne inferivano il proprio interesse all'impugnativa in esame; sottolineavano come la Delibera manifestasse la determinazione dell'AGCom di dilatare il settore del servizio postale

non universale in modo tale da assorbirvi tutte le attività contigue, anche quelle facenti capo ai diversi settori dell'autotrasporto, della spedizione e di corriere espresso, giungendo a considerare "trasporto postale" ogni attività che non si limitasse al solo trasporto ma ricomprendesse lo svolgimento di attività di raccolta dell'oggetto da trasportare, smistamento dello stesso, e così via.

1.2. In sintesi, in primo luogo le ricorrenti deducevano la generale estraneità al settore postale dei diversi settori del trasporto, delle spedizioni e dei corrieri nei quali esse operano, richiamavano le singole disposizioni normative di riferimento e concludevano che l'attività di corriere espresso, quella di autotrasportatore e quella di spedizioniere non potrebbero farsi rientrare nel novero dell'attività di servizio postale, come definita dal D.Lgs. 22 luglio 1999 n. 261.

Osservavano quindi le ricorrenti che, astrattamente considerata, la mera gestione di un pacco contenente merce poteva considerarsi rientrare tra gli invii postali, ma che, tuttavia, la normativa espressamente comprende tra gli invii postali solo quelli aventi ad oggetto "pacchi" qualificati come postali in quanto gestiti da fornitori del servizio postale e secondo le modalità tipiche del servizio postale e che, pertanto, la scelta dell'Autorità di considerare le attività collegate e connesse alle operazioni di trasporto non già come "attività di solo trasporto" bensì come attività costituenti di per sé servizio postale era frutto di un equivoco.

In particolare, dal combinato disposto dell'art. 1, comma 1, lett. g) e lett. r) del Regolamento, derivava l'inclusione nell'attività di invii postali di tutte quelle attività connesse e conseguenti alla fase di trasporto, sia esso postale o non postale, così trasformandosi in postale il servizio di trasporto *tout court*; la stessa incongruenza emergeva dalla lettura dei punti 177 e ss. del provvedimento, dedicati a "L'individuazione dei criteri di distinzione tra "attività di solo trasporto" e "attività di trasporto postale"".

Ancora, al successivo punto 184, l'AGCom riportava in modo erroneo il dettato del decreto legislativo n. 261/1999 come anche quello della direttiva europea, affermando: "Il decreto legislativo 261/99, così come la direttiva, nel definire gli 'invii postali', fa riferimento sia ai prodotti di corrispondenza (esempio le lettere) sia ai 'pacchi contenenti merci con o senza valore commerciale'. L'onnicomprensività della definizione normativa impedisce qualsiasi possibilità di distinzione tra le operazioni postali e le operazioni di mero trasporto merci"; laddove sia il decreto legislativo n. 261/99 che la direttiva 97/67/CE non parlano di "pacchi contenenti merci con o senza valore commerciale" bensì di "pacchi postali contenenti merci con o senza valore commerciale" (art. 1, comma 1, lett. f) D.Lgs. 22 luglio 1999 n. 261 e art. 2, punto 6, della dir. 97/67/CE).

Anche con riguardo all'attività di corriere espresso, andava censurata la scelta (art. 1, comma 1, lett. i) del Regolamento) di ricomprendere nel servizio postale quello svolto dai corrieri attraverso la formula del c.d. "servizio postale a valore aggiunto"; i corrieri espresso non potevano legittimamente essere assoggettati alla disciplina prevista per il settore postale, trattandosi di mercati distinti, non comparabili e caratterizzati da diverse logiche di qualità e prezzo; la previsione di un Regolamento che considerasse i corrieri — nonché gli autotrasportatori e gli spedizionieri — come operatori del servizio postale, ignorando che si tratta di un mercato caratterizzato da un'efficace dinamica concorrenziale, avrebbe determinato un danno al processo di liberalizzazione dei mercati.

1.2.1. In via subordinata, le ricorrenti chiedevano la rimessione alla Corte di Giustizia UE della questione pregiudiziale concernente la corretta interpretazione delle norme europee che definiscono l'attività di servizio postale.

1.2.2. Le ricorrenti ulteriormente censuravano l'adozione di disposizioni regolamentari (in particolare: artt. 10, 11, 13, 14 e 15 del Regolamento), illegittime e di impossibile applicazione, nonché di prescrizioni che imponevano livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive europee, con l'effetto di danneggiare le imprese italiane rispetto a quelle europee non tenute a tali gravosi oneri, precludendo alle prime una competizione ad armi pari.

Osservavano che gli autotrasportatori, gli spedizionieri e i corrieri, non hanno i codici ATECO delle imprese svolgenti il servizio postale, ma quelli previsti per i loro settori di attività; hanno proprie disposizioni per l'iscrizione al registro delle imprese, per il contratto collettivo applicato ai loro dipendenti, per le strutture organizzative, per i bilanci, etc.

I medesimi soggetti, inoltre, per lo svolgimento delle loro attività, sono già sottoposti agli oneri tributari e contributivi richiesti dalle leggi vigenti; era dunque del tutto irragionevole e ingiusto, oltre che contrario ad ogni principio di proporzionalità, imporre loro le nuove prescrizioni tra cui, in particolare, la partecipazione agli oneri del servizio universale.

1.2.3. In via subordinata, le ricorrenti chiedevano la rimessione alla Corte di Giustizia UE della questione pregiudiziale concernente la corretta interpretazione dell'art. 9 della direttiva 97/67/CE che, al comma 1, limita la possibilità degli Stati membri di introdurre autorizzazioni generali, “nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali”.

1.2.4. Ancora in via subordinata, nell'ipotesi in cui si fosse tenuta ferma una lettura dei provvedimenti impugnati nel senso di imporre alle ricorrenti l'obbligo dei contratti collettivi del settore postale, venivano sollevate censure di illegittimità costituzionale degli atti impugnati, per violazione degli artt. 39 e 41 Cost., e si chiedeva altresì la rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale del D.Lgs. n. 261/1999, per violazione dei citati articoli, nella parte in cui riconoscerebbe all'Autorità di regolamentazione il potere di condizionare il rilascio di autorizzazioni alla sottoscrizione ed applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti in materia postale

1.3. Le sintetizzate censure di parte ricorrente trovavano articolazione nei seguenti motivi:

I. Illegittimità della delibera AGCom n. 129/15/CONS. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 22 luglio 1999 n. 261 e, in particolare, degli artt. 1, 5 e 6, nonché delle norme europee in tema di servizio postale, con particolare riferimento alla dir. 97/67/CE che definisce il settore dei servizi postali, nonché delle norme in tema di trasporto e di spedizione. Violazione e falsa applicazione del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156. Violazione e falsa applicazione dell'art. 14, commi 24 *bis*, 24 *ter*, 24 *quater*, della legge 28 novembre 2005 n. 246, dell'art. 32 della legge 24 dicembre 2012 n. 234, e della direttiva del PCM 16 gennaio 2013.

II. In subordine, pregiudiziale comunitaria: compatibilità del D.Lgs. 22 luglio 1999 n. 261 con la direttiva 97/67/CE.

III. Sotto altri autonomi e distinti profili: Illegittimità della delibera AGCom n. 129/15/CONS e, sia in via derivata che diretta, del D.M. 29 luglio 2015. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 22 luglio 1999 n. 261 e, in particolare, degli artt. 1, 5 e 6; nonché delle norme europee in tema di servizio postale, con particolare riferimento alla dir. 97/67/CE. Violazione e falsa applicazione dell'art. 14, commi 24 *bis*, 24 *ter*, 24 *quater*, della legge 28 novembre 2005 n. 246, dell'art. 32 della legge 24 dicembre 2012 n. 234, e della direttiva del PCM 16 gennaio 2013. Eccesso di potere sotto diversi profili ivi compreso la incongruità, la manifesta irragionevolezza, la violazione del principio di proporzionalità, illogicità e l'ingiustizia manifesta. Difetto di istruttoria.

IV. In subordine, pregiudiziale comunitaria sulla corretta interpretazione dell'art. 9, comma 1, della direttiva 97/67/CE, nonché sulla compatibilità del Regolamento impugnato con l'art. 9, comma 1, della direttiva 97/67/CE.

V. In via subordinata. Violazione e falsa applicazione degli artt. 39 e 41 Cost.. Questione di legittimità costituzionale del D.Lgs. 22 luglio 1999 n. 261, nella parte in cui riconosce all'Autorità di regolamentazione di condizionare il rilascio di autorizzazioni alla sottoscrizione ed applicazione di contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti in materia postale in violazione degli artt. 39 e 41 Cost.

2. Si costituivano in giudizio l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e il Ministero dello Sviluppo Economico per resistere al gravame e chiederne il rigetto; in via pregiudiziale, l'AGCom eccepiva l'inammissibilità del ricorso collettivo per la ritenuta differenza sostanziale delle situazioni giuridiche di cui le ricorrenti sono portatrici.

Nelle more del giudizio, in attuazione della delibera AGCom n. 129/15/CONS, il Ministero dello Sviluppo Economico emanava il decreto 29 luglio 2015, relativo al "Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali".

Con atto di motivi aggiunti, notificato all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e al Ministero dello Sviluppo Economico, le ricorrenti impugnavano il nuovo provvedimento chiedendone l'annullamento, ritenendolo riproduttivo delle contestate disposizioni regolamentari in tema di autorizzazioni generali e pertanto affetto dai medesimi vizi, e sostanzialmente rinnovavano le censure già svolte nell'atto introduttivo.

Alla pubblica udienza del 27 gennaio 2016 la causa veniva trattenuta una prima volta in decisione e, su richiesta della parte ricorrente, veniva pubblicato anticipatamente il dispositivo n. 1271 del 28 gennaio 2016.

3. Con sentenza non definitiva n. 2085 del 16 febbraio 2016 la Sezione esaminava preliminarmente le diverse eccezioni sollevate da Poste Italiane S.p.A., respingendole e, per l'effetto, dichiarava ammissibile il proposto ricorso collettivo, rinviando a separata ordinanza la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in ragione dei dubbi emersi in ordine alla «conformità degli atti nazionali alle richiamate fonti di diritto europeo, sotto i profili che si illustrano in separata ordinanza, con la quale viene anche disposta la sospensione del presente procedimento ai sensi dell'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.».

Con separata ordinanza n. 2179 del 18 febbraio 2016 il giudizio veniva sospeso ed erano rimesse alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea le seguenti questioni ai sensi dell'art. 267 TFUE:

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

2) “Dica la Corte se il diritto dell’Unione europea, in particolare, gli articoli 9, paragrafo 1 e 1, n. 19 della Direttiva 97/67/CE, come successivamente integrata e modificata dalla Direttiva 2008/6/CE, nonché i principi di proporzionalità e ragionevolezza, ostino all’applicazione di una norma nazionale, in particolare l’art 6, comma 1, del decreto legislativo n. 281/1999, nonché l’articolo 8 del “Regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali” di cui all’Allegato A alla delibera AGCOM 129/15/CONS del 23 marzo 2015 e il relativo “Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l’offerta al pubblico dei servizi postali” di cui al decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 29 luglio 2015”, in quanto impongono ai fornitori dei servizi di autotrasportatore, di spedizioniere, e di corriere espresso di dotarsi di autorizzazione generale in misura ulteriore rispetto a quella necessaria a garantire le esigenze essenziali in materia di fornitura di servizi postali”;

3) “Dica la Corte se il diritto dell’Unione europea, e, in particolare, gli articoli 7, paragrafo 4 e 9, paragrafo 2, della Direttiva 97/67/CE, come successivamente integrata e modificata dalla Direttiva 2008/6/CE, ostino all’applicazione di una norma nazionale, in particolare, gli articoli 6, comma 1 *bis*, e 10, comma 2, del decreto legislativo n. 261/1999, nonché gli articoli 11, comma 1, lettera f) e 15, comma 2, del “Regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali” di cui all’Allegato A alla delibera AGCOM 129/15/CONS del 23 marzo 2015 e l’art. 9 del relativo “Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l’offerta al pubblico dei servizi postali” di cui al decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 29 luglio 2015”, in quanto impongono ai fornitori dei servizi di autotrasportatore, di spedizioniere, e di corriere espresso l’onere di contribuire al fondo di compensazione del servizio universale”.

4) Dica la Corte se il diritto dell’Unione europea, e, in particolare, l’articolo 9, paragrafo 2, della Direttiva 97/67/CE, come successivamente integrata e modificata dalla Direttiva 2008/6/CE, osti all’applicazione di una norma nazionale, in particolare, gli articoli 6 e 10 del decreto legislativo n. 261/1999, nonché gli articoli 11, comma 1, lettera f) e 15, comma 2, del “Regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali” di cui all’Allegato A alla delibera AGCOM 129/15/CONS del 23 marzo 2015 e l’art. 9 del relativo “Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l’offerta al pubblico dei servizi postali” di cui al decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 29 luglio 2015”, in quanto non contengono alcuna valutazione circa i casi in cui la contribuzione al fondo di compensazione dei costi del servizio universale può dirsi opportuna, e non prevedono delle modalità applicative differenziate, in relazione sia alla situazione soggettiva dei contribuenti e dei mercati.

4. All’esito della decisione della CGUE 31 maggio 2018, C-259/16 e C-260/16 e della restituzione degli atti a questo Tribunale, la parte ricorrente depositava nuova istanza di fissazione di udienza.

In vista della trattazione del merito le parti costituite depositavano memorie conclusive nelle quali ciascuna traeva spunti, dalla intervenuta decisione della Corte di Giustizia, per ritenere fondate e insistere nelle proprie conclusioni; la parte ricorrente replicava con memoria del 20 settembre 2019.

All’udienza pubblica del 2 ottobre 2019, sentiti i difensori presenti, la causa era trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. La vicenda dedotta in giudizio riguarda le disposizioni regolamentari dettate dall’AGCom in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali, e specificate dal MISE con il proprio Disciplinare, adottate ai sensi del D.Lgs. 22 luglio 1999, n. 261, 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”.

Con i rubricati cinque motivi di ricorso le ricorrenti sostengono che le disposizioni regolamentari impugnate, come integrate dalle norme del Disciplinare, si porrebbero ben al di sopra del livello di regolazione minimo fissato dalla direttiva 97/67/CE (come modificata dalla direttiva 2008/6/CE) e non avrebbero alcun rapporto di necessità con i servizi di autotrasportatore, di spedizioniere e di corriere espresso, ponendosi come oneri del tutto impropri ed ingiustificati.

In particolare:

a) contestano che la propria attività sia riconducibile nel novero del “servizio postale”, come definito dall'art. 2 della Direttiva comunitaria 97/67/CE e dall'art. 1 D.Lgs. 261/1999;

b) in ogni caso, lamentano che la disciplina regolamentare impugnata risulti gravemente penalizzante, contrastante con il diritto comunitario e non proporzionata agli interessi che la medesima intenderebbe tutelare e contestano la previsione dell'obbligo dell'autorizzazione anche per servizi che dovrebbero esserne esentati, come quelli di autotrasportatore, di spedizioniere e corriere espresso;

c) censurano la previsione in capo ai soggetti autorizzati di obblighi eccessivamente gravosi e non proporzionati alle attività effettivamente svolte (elencati a pagg 16-17 del ricorso), ivi compreso l'obbligo di contribuire al fondo di compensazione degli oneri del servizio universale, ove sussistano i presupposti previsti dal considerando 27 della direttiva 2008/6/CE e dall'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo.

Nell'ordinanza di remissione alla Corte di Giustizia le censure prospettate dalla parte ricorrente nei rubricati motivi sono state ricondotte a quattro questioni di diritto: la Sezione ha avanzato dubbi sulla conformità alla normativa comunitaria degli atti impugnati, a loro volta attuativi di quanto previsto nel D.Lgs. 261/1999, anch'esso – quindi – da parametrare alla normativa vigente dell'Unione, e in primo luogo alla direttiva 97/67/CE, ponendo, in via pregiudiziale, la questione della compatibilità di tale Decreto con il vigente e sovraordinato diritto dell'Unione europea al fine di verificare la sussistenza della prospettata illegittimità in via derivata degli atti nazionali gravati con il ricorso.

2. Preliminarmente il Collegio rammenta che, per quanto riguarda le censure riferite nello specifico ai servizi di corriere espresso, la Sezione si è già pronunciata con la sentenza n. 6093 del 16 maggio 2019, alla quale, per esigenze di sintesi, deve farsi espresso e integrale rinvio.

Di conseguenza saranno prese in esame, nella presente sede, le censure formulate in ricorso nella parte in cui si riferiscono ai servizi di autotrasportatore e di spedizioniere.

3. Con la prima questione la Sezione ha chiesto alla Corte di chiarire, in sostanza, se l'articolo 2, punti 1 e 1 *bis* e 6 della direttiva 97/67, ostino all'applicazione di una norma nazionale, in particolare l'articolo 1, comma 2, lettere a) e del decreto legislativo n. 261/99, nonché l'articolo 1, comma 1, lettere g) e r) in combinato disposto e lettera i) del regolamento in materia di titoli abilitativi e il relativo "Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali" di cui al decreto del 29 luglio 2015, in quanto volti a ricomprendere nell'ambito del servizio postale anche i servizi di autotrasportatore, di spedizioniere, e di corriere espresso.

A tale quesito la Corte ha dato risposta negativa.

Innanzitutto la Corte ha evidenziato che, alla luce della direttiva 97/67 e della direttiva 2008/6, un'impresa deve essere qualificata come «fornitore di un servizio postale» quando essa svolge almeno uno dei servizi elencati all'articolo 2, punto 1, della direttiva 97/67 e il servizio o i servizi così svolti riguardano un invio postale, non dovendo tuttavia la sua attività essere limitata unicamente al servizio di trasporto. Ne consegue che imprese di autotrasporto o di spedizione le quali offrano, in via principale, un servizio di trasporto di invii postali e, a titolo accessorio, servizi di raccolta, smistamento o distribuzione di siffatti invii non possono essere escluse dall'ambito di applicazione della direttiva in parola.

Al paragrafo 35 la Corte ha osservato che, qualora dovesse ammettersi che imprese di autotrasporto o di spedizione siano escluse dall'ambito di applicazione della direttiva 97/67, unicamente con la motivazione che esse svolgono a titolo soltanto accessorio le attività di raccolta, smistamento o distribuzione di invii postali, ne conseguirebbero molteplici difficoltà di interpretazione della menzionata direttiva. Sarebbe infatti necessario, al fine di determinare la disciplina giuridica applicabile, valutare caso per caso la proporzione più o meno considerevole dei servizi svolti a titolo accessorio rispetto al servizio di trasporto svolto in via principale.

Quindi la Corte ha risposto alla prima questione pregiudiziale “dichiarando che l'articolo 2, punti 1, 1 *bis* e 6, della direttiva 97/67 deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, secondo cui le imprese di autotrasporto, di spedizione o di corriere espresso che forniscono servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali costituiscono, salvo nel caso in cui la loro attività sia limitata al trasporto degli invii postali, fornitori di servizi postali, ai sensi dell'articolo 2, punto 1 *bis*, della menzionata direttiva”.

Alla luce di quanto precede devono essere respinti i motivi 1 e 2 di ricorso, atteso che l'inquadramento del servizio di autotrasportatore e di spedizioniiere nell'ambito dei servizi postali e la sottoposizione di tale attività all'autorizzazione generale sono coerenti con le norme della Direttiva n. 97/67 (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 8 gennaio 2019, n. 235), non essendo possibile, se non caso per caso, valutare, nell'ambito della singola attività, l'incidenza percentuale del trasporto rispetto alle prestazioni di raccolta e smistamento, ancillari al trasporto.

4. Con la seconda questione la Sezione ha chiesto in sostanza, se l'articolo 2, punto 19, e l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale la quale 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 senza che sia previamente verificato che un'autorizzazione del genere è necessaria al fine di garantire il rispetto di una delle esigenze essenziali.

4.1. A tale quesito la Corte ha dato una risposta articolata.

Dopo aver rammentato che, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 97/67, per i servizi che esulano dall'ambito del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali e che l'articolo 2, punto 19, della medesima direttiva, prima di elencare dette esigenze in modo tassativo, le definisce come motivi di interesse generale e di natura non economica che possono portare uno Stato membro ad imporre condizioni in materia di fornitura di servizi postali, la Corte afferma che, quale regola generale, lo Stato membro che decida di subordinare l'accesso al mercato dei servizi

postali alla concessione di un'autorizzazione generale dovrà giustificare la sua decisione con riferimento a una o più delle suddette esigenze essenziali.

Passando alla disamina della normativa italiana e ai rilievi del giudice del rinvio circa l'automaticità dell'autorizzazione di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 261/99 e la sproporzione degli obblighi imposti alle imprese assoggettate alla previa autorizzazione, la Corte procede verificando se la suddetta normativa, in primo luogo, possa essere giustificata da una delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67 e, in secondo luogo, se sia proporzionata, in quanto idonea a garantire l'obiettivo da essa perseguito e, qualora così fosse, se detto obiettivo non possa essere conseguito attraverso divieti più circoscritti.

Sotto il primo profilo la Corte ha rilevato che la normativa in parola giustifica l'instaurazione di un regime di autorizzazione generale per imprese che possano essere qualificate come «fornitori dei servizi postali», sulla base di due fra le menzionate esigenze essenziali, e cioè il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi previdenziali e la riservatezza della corrispondenza.

Riguardo alla proporzionalità della normativa in discussione la Corte, pur ricordando che spetta al giudice del rinvio verificare, nell'ambito di una valutazione globale di tutte le circostanze rilevanti in fatto e in diritto, se una normativa del genere sia idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non ecceda quanto è necessario per raggiungerli, ha affermato che “competete tuttavia alla Corte fornirgli, a tal fine, tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che gli consentiranno di pronunciarsi (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, punti 51 e 52)”.

Ciò premesso, in punto di adeguatezza la decisione in rassegna ricorda “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 10 marzo 2009, *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punto 55)”.

Quindi, relativamente alla prima delle esigenze essenziali ricordate, ossia il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi previdenziali, la Corte ha evidenziato che l'articolo 10, paragrafo 4, lettera c), del regolamento in materia di titoli abilitativi prevede che la concessione dell'autorizzazione generale al fornitore di un servizio postale è subordinata al rispetto da parte del medesimo, al momento della presentazione della domanda, delle esigenze in materia previdenziale del personale dipendente impiegato.

Ha aggiunto che, tanto dagli articoli 6, comma 3, e 18 *bis* del decreto legislativo n. 261/99 quanto dall'articolo 11, comma 1, lettera b), del regolamento in materia di titoli abilitativi risulta che il titolare di un'autorizzazione generale è tenuto a rispettare le disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento, vigenti nel settore postale. A detto fine, l'articolo 10, comma 8, del regolamento in materia di titoli abilitativi impone ai richiedenti un'autorizzazione generale di fornire, al momento della presentazione dell'istanza, informazioni relative ai contratti collettivi applicabili ai loro dipendenti così come altre informazioni relative ai suddetti lavoratori.

La Corte ha anche evidenziato che nella delibera n. 129/15 l'AGCom ha enunciato gli elementi illustrando come gli obblighi previsti dalla normativa in discussione consentano di garantire il rispetto delle condizioni di lavoro.

Quanto alla seconda delle esigenze essenziali ricordate, e cioè la riservatezza della corrispondenza, l'articolo 10, comma 8, del regolamento in materia di titoli abilitativi enuncia che le imprese che

chiedono la concessione di un'autorizzazione devono trasmettere alle autorità competenti, al momento della domanda, una descrizione delle misure adottate per garantire il rispetto degli obblighi di segretezza della corrispondenza.

Sulla base di tutti i suddetti rilievi oggettivi la Corte ha affermato che “la normativa controversa in discussione nei procedimenti principali appare idonea a garantire il rispetto di talune delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67”.

Passando all'esame del requisito della proporzionalità, posto in discussione nell'ordinanza di rimessione, la Corte ha osservato che “il giudice del rinvio non indica con precisione quali siano gli obblighi imposti dalla normativa in discussione nei procedimenti principali che potrebbero risultare sproporzionati, tranne quello relativo al finanziamento del servizio universale, che costituisce l'oggetto della terza e della quarta questione pregiudiziale”.

Aggiunge che la decisione di rinvio si limita a rilevare che siffatti obblighi sono vincolanti sotto il profilo tanto del rilascio dell'autorizzazione generale quanto sotto quello dell'esercizio delle suddette attività e, comunque, rileva che la normativa in discorso prevede l'istituto del silenzio assenso, che matura 45 giorni dopo la ricezione, da parte delle autorità competenti, dell'istanza dell'impresa interessata.

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

4.2. Osserva il Collegio che la risposta fornita dalla Corte al secondo quesito porta ad escludere la fondatezza dei motivi 3 e 4, nella parte in cui si sostiene che l'intervento regolatorio impugnato e la normativa che lo prevede non sarebbero giustificati da alcuna delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67, avendo viceversa il Giudice europeo affermato espressamente che “la normativa controversa in discussione nei procedimenti principali appare idonea a garantire il rispetto di talune delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67”.

Quanto al secondo profilo di doglianza, contenuto nel terzo e, in parte, nel quinto motivo di ricorso, riguardante l'asserito difetto di proporzionalità degli obblighi imposti alle imprese interessate al conseguimento dell'autorizzazione generale, la Corte ne ha demandato l'esame al giudice del rinvio dettando, tuttavia, alcuni criteri interpretativi e non mancando di osservare che “il giudice del rinvio non indica con precisione quali siano gli obblighi imposti dalla normativa in discussione nei procedimenti principali che potrebbero risultare sproporzionati, tranne quello relativo al finanziamento del servizio universale” (par. 57).

In proposito il Collegio rileva che il *deficit* motivazionale dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale, rilevato dalla Corte in punto di individuazione degli “obblighi imposti dalla normativa in discussione nei procedimenti principali che potrebbero risultare sproporzionati”, è mutuato dalla genericità del ricorso sul punto.

Invero parte ricorrente denuncia “l’incongruità afferma delle scelte dell’AGCom contenute nella impugnata delibera n. 129/15/Cons e che si traducono nella adozione di disposizioni regolamentari (...) platealmente illegittime e di impossibile applicazione” (cfr. pag. 16 del ricorso). A seguire (pagg. 16 e 17) riassume gli oneri posti a carico delle imprese come previsti dagli artt. 10, 11 e 15 del Regolamento e sostiene che le disposizioni regolamentari riportate “impongono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive europee che addirittura danneggiano le imprese italiane rispetto a quelle europee non tenute e tali gravosi oneri...” (così testualmente a pag. 16).

4.3. Parte ricorrente, in concreto, sostiene che sarebbero sproporzionati gli obblighi imposti alle imprese tenute a richiedere l’autorizzazione generale, da una parte riferendo, nel primo motivo, che i codici ATECO, rispettivamente delle imprese di spedizioni e delle imprese di trasporto merci, sono diversi da quelli che utilizzano le imprese che operano per le Poste (pag. 5) e che “l’appartenenza ad un codice ATECO piuttosto che ad un altro non è indifferente perché condiziona il settore economico di appartenenza ai fini fiscali secondo la classificazione degli Studi di Settore operata dall’Amministrazione Finanziaria” (pag. 7); inoltre si sofferma, segnatamente nel quinto motivo, sulla asserita sproporzione della previsione di condizionare il rilascio dell’autorizzazione all’applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti in materia di servizi postali.

4.3.1. Sul punto il Collegio, dopo aver rilevato che, in linea di principio, non appare esorbitante richiedere che l’impresa che intenda munirsi di autorizzazione generale sia in regola con le disposizioni sulle condizioni di lavoro, sia tenuta a comunicare ogni modifica dei requisiti posseduti o ad esporre i segni distintivi utilizzati per i servizi, osserva che non può essere condivisa la tesi di parte ricorrente, sviluppata nella memoria conclusiva e nella memoria di replica a sostegno della dedotta sproporzione degli obblighi imposti dal Regolamento, per cui andrebbe valorizzata la asserita differenza di valutazione, effettuata dalla stessa Corte di Giustizia, tra la situazione dei corrieri espresso e quella degli autotrasportatori di merci in conto terzi e degli spedizionieri.

Ciò in quanto, dalla acclarata compatibilità con la normativa comunitaria delle impugnite previsioni regolamentari che riconducono al settore dei servizi postali anche le imprese di spedizione e di autotrasporto, fatta eccezione per le imprese di solo trasporto, non può che discendere, a cascata, la legittimità della previsione che richiede a tutte le suddette imprese di essere in regola con gli obblighi indicati negli artt. 10, 11 e 15 del Regolamento, ivi compreso quello relativo all’applicazione dei contratti collettivi vigenti nel settore postale, dovendosi ancora una volta ricordare quanto affermato dalla Corte di Giustizia, ossia “che non si può ritenere che gli obblighi imposti dalla normativa nazionale in discussione nei procedimenti principali eccedano quanto necessario per garantire il rispetto delle esigenze essenziali elencate all’articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67” (par. 60).

4.3.2. Questo Tribunale ha già avuto modo di osservare (T.A.R. Lazio, Sez. III, 1 luglio 2019, n. 08491) che, alla luce dell’orientamento espresso dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea nella decisione del 31 maggio 2018 resa, sulle cause pregiudiziali riunite C-259/16 e C-260/16, a seguito delle ordinanze di rimessione di questo Tribunale n. 2179 e 2180 del 2016, se l’art. 2, par. 1, della direttiva 97/67/CE definisce i servizi postali come “servizi che includono la raccolta, lo smistamento, l’instradamento e la distribuzione degli invii postali”, la successiva direttiva 2008/06/CE prevede quale unica eccezione all’assoggettamento alla disciplina postale lo svolgimento dei “servizi di solo trasporto”, ivi leggendosi, al considerando n. 17, come essi “non dovrebbero essere considerati come servizi postali”.

La citata sentenza, la cui parte qui di interesse il Collegio condivide, afferma che l’AGCom, nell’esercizio dei propri poteri di regolamentazione, ha, poi, legittimamente recepito tali indicazioni

nel citato allegato A alla propria delibera n. 129/15/CONS, ivi considerando “attività di solo trasporto” soltanto la prestazione di quei servizi che non comprendano anche lo svolgimento di attività inquadrabili nelle successive fasi della sequenza dei servizi postali (raccolta, smistamento e distribuzione) e sostanzialmente stabilendo come non necessitino di alcun titolo abilitativo solo le imprese che effettuino per conto terzi esclusivamente attività di autotrasporto, senza svolgere nessun'altra attività “a monte” e “a valle” del trasporto.

Prevede, infatti, l'art. 8 del Regolamento che: “è soggetta al conseguimento di un'autorizzazione generale l'offerta al pubblico di servizi postali non rientranti nel servizio universale ai sensi del decreto legislativo” (comma 1), tale “autorizzazione generale è necessaria per lo svolgimento anche di una sola delle fasi delle attività per l'offerta dei servizi postali di cui al comma 1 e per l'offerta postale di servizi a valore aggiunto” (comma 2) e “non è (invece) richiesta per l'attività di solo trasporto” (comma 4).

“In altri termini, dunque, ogni fase di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali è qualificata come servizio postale con la sola eccezione dell'attività di trasporto, a condizione - però - che essa sia svolta autonomamente e non in combinazione con le attività precedenti (raccolta e smistamento) o con quelle seguenti (smistamento e distribuzione/consegna). Tale impostazione risulta, come già accennato, condivisa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la cui recente decisione del 31 maggio 2018 consente di ritenere definitivamente superati gli ulteriori equivoci interpretativi sollevati dalla ricorrente, ivi confermandosi pienamente la correttezza dell'impostazione seguita dall'Autorità anche nel corso dell'istruttoria per cui è causa ... Ne discende, pertanto, come l'enunciazione prevista al considerando 17 della direttiva 2008/06/CE (secondo cui i servizi di solo trasporto non dovrebbero essere considerati servizi postali) non possa che essere letta in stretta relazione con il punto 1 bis dell'art. 2 della direttiva 97/67/CE, inserito dalla stessa direttiva 2008/06/CE (secondo cui è “fornitore di un servizio postale” l'impresa che fornisce uno o più “servizi postali”), nel senso di chiarirne - e non già alterarne - la portata, precisando come non sia assoggettata alla normativa del settore postale soltanto la prestazione di un servizio circoscritto al solo trasporto degli invii postali, senza lo svolgimento di nessun'altra attività accessoria di raccolta, smistamento o distribuzione” (così la sent. 8491/2019 cit.).

4.3.3. Diretto corollario delle conclusioni che precedono è la necessaria uniformità di disciplina cui vanno assoggettate tutte le imprese che operano nel campo dei servizi definiti postali, secondo la lettura datane dalla Corte di Giustizia nella pronuncia più volte richiamata (quindi fatta eccezione per le imprese di solo trasporto), le quali intendano munirsi di autorizzazione generale. Ciò comporta, inevitabilmente, che i requisiti fissati dall'impugnato Regolamento, per l'ottenimento e il mantenimento dell'autorizzazione generale, debbano ritenersi proporzionati allo scopo, non solo per le imprese di corriere espresso (come già chiarito nella citata sentenza n. 6093/19), ma anche per le imprese di spedizione e di autotrasporto, ossia tali da garantire l'obiettivo perseguito e non eccedenti quanto necessario per raggiungerlo, secondo le coordinate ermeneutiche fornite dal giudice europeo.

E' stato, invero, affermato che “la stessa Corte di Giustizia ha rilevato che la normativa nazionale italiana, la quale impone alle imprese (non solo di autotrasporto e di spedizione, ma anche) di corriere espresso di disporre di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali, è giustificata da due esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67, e segnatamente: il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi previdenziali (come si desume dagli artt. 6, comma 3, e 18 *bis* del decreto legislativo n. 261 del 1999, e dagli artt. 10 e 11, comma 1, lettera b, del regolamento in materia di titoli abilitativi) e la riservatezza della corrispondenza (come si desume dall'articolo 10, comma 8, del regolamento in materia di titoli abilitativi). Sulla scorta degli elementi ermeneutici forniti dalla stessa Corte di Giustizia, deve altresì ritenersi che la

normativa italiana, oltre che giustificata dalle predette esigenze essenziali, neppure eccede quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, anche tenuto conto che l'autorizzazione generale è considerata come concessa 45 giorni dopo la ricezione, da parte delle autorità competenti, dell'istanza dell'impresa interessata" (Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 2019, n. 3111).

Quanto precede comporta l'infondatezza dei motivi 3 e 5, nella parte in cui viene dedotta la sproporzione e/o l'esorbitanza degli oneri imposti alle imprese rispetto al fine perseguito.

4.3.4. Né, infine, sono ravvisabili i profili di incostituzionalità del D.Lgs. 261/1999 (dedotti con il quinto motivo, in relazione agli artt. 39 e 41 Cost.), il quale, a detta di parte ricorrente, riconoscerebbe "all'Autorità di regolamentazione il potere di condizionare il rilascio di autorizzazioni alla sottoscrizione ed applicazione di Contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti in materia postale" (così a pag. 19 del ricorso), atteso che nel testo normativo in rassegna non è contemplata alcuna disposizione del tenore indicato dalla parte ricorrente, avendo il D.Lgs. 22 luglio 1999, n. 261 istituito l'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale e declinatone le competenze in termini di potere di regolazione, di monitoraggio, di vigilanza e sanzionatorio (art. 2), oltre a stabilire, all'art. 6, comma 1 *bis*, che il rilascio dell'autorizzazione generale può essere subordinato a specifici obblighi che sono determinati con provvedimento dell'Autorità di regolamentazione.

Si tratta, a parere del Collegio, di previsioni normative che non si pongono in contrasto né con la libertà di organizzazione sindacale di cui all'art. 39 cost., né con la libertà di iniziativa economica privata, di cui al successivo art. 41.

5. Per completezza deve darsi conto dell'ulteriore questione oggetto di rimessione alla Corte, sebbene si tratti di profilo di censura assente nel ricorso essendone rinvenibile un accenno soltanto nell'elencazione degli oneri asseritamente sproporzionati, contenuto nel terzo motivo, di cui si è detto al punto che precede: si tratta del profilo relativo agli oneri di contribuzione al fondo di compensazione del servizio universale, posti a carico dei soggetti titolari di autorizzazione generale, che ha formato oggetto dei quesiti 3 e 4.

In proposito, nel rinviare anche su tale punto alle argomentazioni sviluppate nella richiamata sentenza della Sezione n. 6093/19, il Collegio rammenta che la Corte ha dichiarato che l'articolo 7, paragrafo 4, e l'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 97/67 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nei procedimenti principali, che impone ai titolari di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali di contribuire a un fondo di compensazione degli oneri del servizio universale allorché detti servizi possono, nell'ottica di un utente, essere considerati come servizi che rientrano nell'ambito del servizio universale poiché denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale stesso.

Conclusivamente, per quanto precede, il ricorso deve essere respinto.

6. Analoga decisione deve essere assunta in ordine al ricorso per motivi aggiunti, con il quale la parte ricorrente ha impugnato esclusivamente per motivi di illegittimità derivata (formulando le stesse censure già svolte con il ricorso introduttivo), il decreto 29 luglio 2015 del Ministero dello Sviluppo Economico, recante "Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali".

7. In ragione della novità e della complessità delle questioni trattate si possono compensare fra tutte le parti costituite le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe e sui motivi aggiunti, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE  
Laura Marzano

IL PRESIDENTE  
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO