

**DIRITTO COMUNITARIO: Unione europea – Fonti – Atti e norme – Direttiva europea – Imprese di corriere espresso – Autorizzazione per la fornitura dei servizi postali – Fondamento normativo.**

**Cons. Stato, Sez. VI, 14 settembre 2022, n. 7980**

- in *Il Foro amm.*, 9, 2022, pag. 1110

*“[...] 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'art. 2, punto 19, della direttiva 97/67 e, segnatamente: A) il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi previdenziali (come si desume dagli artt. 6, comma 3, e 18-bis d.lgs. 261/1999 e dagli artt. 10 e 11, comma 1, lettera b), del regolamento in materia di titoli abilitativi); B) la riservatezza della corrispondenza (come si desume dall'art. 10, comma 8, del regolamento in materia di titoli abilitativi).*

*Ne deriva che anche la giurisprudenza nazionale, sulla scorta degli elementi ermeneutici forniti dalla Corte di Giustizia (e come sopra riassunti), ha ritenuto che la normativa italiana, oltre che giustificata dalle predette esigenze essenziali, neppure eccede quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito [...]”.*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e i documenti prodotti;

Viste le ordinanze della Sezione 16 novembre 2020 n. 6653 e 11 febbraio 2022 n. 699;

Esaminate tutte le memorie difensive, anche di replica e gli ulteriori atti depositati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 marzo 2022 il Cons. Stefano Toschei e uditi, per le parti, l'avvocato Andrea Manzi nonché l'avvocato dello Stato Beatrice Fiduccia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. – Con ricorso (n. R.g. 7145/2020) la società BRT S.p.a. ha proposto appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, Sez. III, 3 aprile 2020 n. 3767, con la quale è stato accolto solo in parte il ricorso (n. R.g. 916/2019), proposto da detta società, nei confronti dei seguenti atti e provvedimenti: (in via principale) a) della delibera dell'Autorità per le

garanzie nelle comunicazioni n. 545/18/CONS del 13 novembre 2018, concernente “*Ordinanza ingiunzione alla BRT S.p.a. per la violazione delle disposizioni della Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi (Delibera n. 413/14/CONS)*”; (in via consequenziale) b) dell'atto di contestazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 21/18/DSP del 16 luglio 2018, concernente “*Contestazione a BRT S.p.A. della violazione delle disposizioni della Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi (Delibera n. 413/14/CONS)*” e dell'allegata “*Relazione sull'attività preistruttoria condotta ai sensi dell'art. 3 del regolamento in materia di procedure sanzionatorie di cui alla delibera n. 581/15/CONS, nei confronti della società BRT S.p.A. (AUG 156/2000) in ordine al rispetto della Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi approvata con Delibera 413/14/CONS*”; c) nonché di ogni atto presupposto e connesso agli atti di cui sopra, ivi compresa, *in parte qua*, anche previa disapplicazione dell'articolo 6, comma 1-*bis*, d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, la Delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 413/14/CONS, recante “*Direttiva Generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*” e del relativo Allegato A.

2. – Come si evince dalla lettura degli atti di causa (con riferimento ad entrambi i gradi di giudizio) e, in particolare, dalla ricostruzione “in fatto” operata dalla sentenza di primo grado qui oggetto di appello e dal(lo stesso) ricorso in appello, le vicende che hanno dato luogo al presente contenzioso possono essere così ricostruite:

- la società BRT S.p.a. è uno dei più importanti corrieri espresso nazionali, che svolge attività di autotrasporto merci per conto terzi, spedizione, deposito e logistica sotto il marchio “BRT Corriere Espresso”;
- in seguito ad un'attività di verifica nei confronti della predetta società, effettuata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (d'ora in poi, per brevità, AGCOM o Autorità), in ordine al rispetto della Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi, approvata con Delibera 413/14/CONS, l'AGCOM ha contestato a BRT l'assenza sul proprio sito *web* di alcune (ritenute rilevanti) informazioni: a) la descrizione dei servizi offerti con indicazione dei prezzi e degli standard di qualità di ciascuno (prevista all'articolo 8, comma 3, lettera a), dell'allegato A alla delibera n. 413/14/CONS); b) la modulistica per proporre reclamo, per la domanda di conciliazione e per la risoluzione delle controversie dinnanzi all'Autorità (prevista all'articolo 8, comma 3, lettera f); c) lo schema riassuntivo dei rimborsi e/o indennizzi per disservizi (prevista all'articolo 8, comma 3, lettera g); d) la numerazione telefonica gratuita per i servizi di assistenza clienti (prevista all'articolo 8, combinato disposto dei commi 1, 3, lettera e) e 5);

- ad avviso dell'AGCOM le suindicate carenze integrano una condotta illecita in violazione degli obblighi inerenti all'autorizzazione generale rilasciata a BRT ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 261/1999, provocando l'irrogazione nei confronti della ridetta società della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 21, comma 7, d.lgs. 261/1999;
- nel corso del procedimento la società chiedeva, dapprima, chiarimenti (in data 31 luglio 2018), ai quali dava risposta dell'Autorità in data 2 agosto 2018, quindi presentava una memoria in data 7 agosto 2018, con la quale sosteneva di non essere assoggettabile a sanzione per carenza in capo a se medesima dell'elemento soggettivo del dolo e della colpa;
- a detta memoria ne seguiva una seconda, in data 17 settembre 2018, con la quale la società ha contestato nel merito quanto a lei addebitato, ribadendo la propria posizione nel corso di un'audizione pubblica svoltasi presso la sede dell'AGCOM in data 19 ottobre 2018;
- l'Autorità, con la delibera n. 545/18/CONS del 13 novembre 2018, respingendo tutte le argomentazioni addotte dalla società, confermava l'accertamento delle violazioni contestate e le irrogava una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di complessivi euro 180.000,00 (e, per l'esattezza: a) euro 50.000,00 per la violazione dell'articolo 8, comma 3, lett. a) dell'Allegato A alla delibera n. 413/14/CONS; b) euro 50.000,00 per la violazione dell'articolo 8, comma 3, lett. f) e g) dell'Allegato A alla delibera n. 413/14/CONS; c) euro 80.000,00 per la violazione del combinato disposto dell'art. 8, comma 3, lett. e) e comma 5 dell'Allegato A alla delibera n. 413/14/CONS. La società BRT veniva inoltre diffidata dal porre in essere ulteriori comportamenti in violazione degli obblighi inerenti "la licenza individuale";

3. - Nei confronti della delibera n. 545/18/CONS del 13 novembre 2018 e degli atti ad essa presupposti e connessi, ivi compresa, *in parte qua*, la sopracitata delibera n. 413/14/CONS ed il relativo Allegato A, la BRT proponeva ricorso al TAR per il Lazio, articolando quattro motivi di gravame (che qui si sintetizzano):

1) Violazione articolo 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 in relazione all'articolo 6 decreto legislativo 22 luglio 1999 n. 261, nonché in relazione agli articoli 9 e 10 della direttiva 97/67/CE. Violazione articoli 41 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità manifesta, sviamento, ingiustizia grave e manifesta, difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione del principio di proporzionalità. Se è vero che BRT, stante una evidente incertezza circa la reale portata applicativa del quadro normativo, aveva chiesto e ottenuto una autorizzazione generale, sebbene in via soltanto "cautelativa", va precisato che l'attività svolta dalla società all'epoca dei fatti di causa non poteva configurarsi quale "offerta al pubblico", atteso che tutti i contratti stipulati da BRT (ivi compreso il prezzo delle spedizioni) sarebbero sempre stati il frutto di specifiche pattuizioni con la clientela in funzione delle esigenze di volta in volta rappresentate dai

singoli utenti (quali, ad esempio, il quantitativo dei pacchi da spedire, il peso degli stessi, le dimensioni, la destinazione, la richiesta di eventuali servizi aggiuntivi, l'eventuale ripetibilità nel tempo, i pregressi rapporti contrattuali, ecc.). D'altronde, a conferma di quanto sopra, BRT non ha adottato una tariffa *standard* né, più in generale, ha assunto condizioni contrattuali *standard*, dal momento che i contratti stipulati con i propri clienti sono molto diversificati fra loro, venendo disciplinati in maniera del tutto personalizzata, a partire dalle tariffe. Non trattandosi, dunque, di attività che comporta la proposizione di una "offerta al pubblico", né di attività che doverosamente può essere svolta solo in presenza del rilascio di una autorizzazione generale, non sarebbero presenti i requisiti indispensabili per la configurabilità delle violazioni contestate dall'Autorità;

2) Violazione art. 1 l. 689/1981 in relazione all'art. 2, comma 4, lettera c), all'articolo 12 e all'articolo 14 d.lgs. 261/1999 nonché in relazione agli artt. 9, 16, 19 e 22, comma 2, della direttiva 97/67/CE. Violazione artt. 41 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità manifesta, sviamento, ingiustizia grave e manifesta, difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione del principio di proporzionalità. La società BRT, in quanto operatore che presta servizi che esulano dall'ambito del servizio universale, non è soggetta ad alcuno degli obblighi previsti dalla Direttiva generale per l'adozione delle carte dei servizi, di cui alla Delibera n. 413/14/CONS, poiché la previsione contenuta nell'art. 12 d.lgs. 261/1999, impone esclusivamente all'affidatario del servizio universale l'obbligo di adozione della "Carta dei servizi" (e ciò trova conferma nella previsione recata dall'art. 2 d.lgs. 261/1999 nella parte in cui, al comma 4, lett. c), rimette all'Autorità l'"adozione di provvedimenti regolatori in materia di qualità e caratteristiche del servizio postale", facendo espresso riferimento "al servizio postale universale" ed al sopracitato articolo 12. Per i servizi che esulano dall'ambito di applicazione del servizio universale, l'art. 9 (oltre che il considerando n. 14), della direttiva 97/67/CE prevede esclusivamente, al comma 1, che gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali di cui all'articolo 2, punto 19, della predetta direttiva, ma nulla di più. Si deve quindi escludere che, anche dalla lettura delle norme unionali di settore, sia possibile assegnare l'onere - che vorrebbe assegnarle l'Autorità - ad una società come BRT che non esercita il "servizio postale universale", se non provocando un'estrema forzatura interpretativa che sarebbe comunque in contrasto con le previsioni dell'ordinamento eurounitario;

3) Violazione dell'art. 3 l. 689/1981. Violazione degli artt. 41 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità manifesta, sviamento, ingiustizia grave e manifesta. Violazione del principio di proporzionalità. Poiché, all'epoca dell'accertamento istruttorio (e fermo restando che BRT a quella data non svolgeva "offerta al pubblico"), vigeva una situazione di assoluta incertezza in ordine alla portata della normativa che regola il servizio postale

(tanto che lo stesso TAR per il Lazio aveva sottoposto questioni interpretative alla Corte di giustizia dell'Unione europea). Ne deriva che, alla data dell'accertamento (20 aprile 2018), BRT era legittimata a ritenere di non essere assoggettata ad alcuna delle regole dettate per lo svolgimento del servizio postale, anche in considerazione del fatto che essa svolge da circa un secolo la propria attività imprenditoriale in un mercato libero e pienamente concorrenziale. Quindi i comportamenti imputati a BRT non avrebbero dovuto essere sanzionati;

4) Violazione dell'art. 11 l. 689/1981. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità manifesta, sviamento, ingiustizia grave e manifesta. La sanzione inflitta a BRT è comunque eccessiva e sproporzionata, tenuto conto di una corretta lettura applicativa dell'art. 21, comma 7, d.lgs. 261/1999. BRT infatti aveva comunque adottato un meccanismo di contatto telematico gratuito idoneo a permettere al cliente di inserire in una apposita scheda la sua richiesta e di essere poi richiamato dall'operatore. BRT dunque aveva comunque messo a disposizione della clientela una procedura di contatto per assistenza, ne deriva che l'autorità non poteva infliggere nei suoi confronti una sanzione di entità massima, come è avvenuto, pari a quella prevista nel caso di assenza totale di strumenti di assistenza alla clientela, oltre a non avere tenuto conto (per quanto si è già detto in via generale) della situazione di assoluta incertezza in ordine alla portata della normativa che regola il servizio postale.

4. - Il TAR per il Lazio, con la sentenza 3767/2020 (qui oggetto di appello), ha ritenuto infondate le (tre) censure con le quali la società (allora) ricorrente ha contestato il merito dell'esercizio di potere sanzionatorio da parte dell'Autorità in quanto (anche qui in estrema sintesi): 1) la circostanza che talvolta la società BRT concluda con alcuni clienti contratti personalizzati, collegati e all'esito di specifici rapporti negoziali, in quanto caratterizzati da peculiari modalità di svolgimento del servizio (ad esempio riferibile alla elevata entità delle consegne da eseguire), non impedisce a BRT di svolgere anche un servizio ordinario in favore di utenti comuni (intesi quali utenti destinatari e non solo quali clienti mittenti, nella dimensione definitoria di cui all'art. 2, n. 17 della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE) e spesso occasionali. Ciò comporta che l'attività della società va ricondotta nel settore del "servizio postale", con riferimento al quale va fatta applicazione delle disposizioni la cui violazione da parte di BRT è stata accertata dall'Autorità e, quindi, sanzionata con il provvedimento principalmente impugnato nel giudizio di primo grado. Ne deriva la sottoposizione di BRT agli specifici doveri informativi che si impongono agli operatori postali ai sensi dell'art. 7, comma 2 e dell'art. 8, comma 3, lettere a), d), e), f) della delibera n. 413 del 2014 di AGCOM e che mirano a tutelare l'intera e onnicomprensiva categoria degli "utenti", senza alcuna distinzione interna tra consumatori e aziende e che impongono quindi, a ciascuna azienda che opera nel settore postale (e

quindi anche a BRT), di munirsi di autorizzazione generale per l'offerta al pubblico di servizi postali; 2) da quanto appena detto deriva che, sebbene alcune disposizioni della direttiva 97/67/CE troverebbero limitata applicazione nei confronti del solo fornitore del servizio universale (e, quindi, in Italia, soltanto a Poste Italiane), gli obblighi di trasparenza invece (anche in ossequio ad una corretta interpretazione delle disposizioni unionali – in particolare dell'art. 9 della direttiva 97/67/CE, a seguito delle modifiche introdotte dalla direttiva 2008/6/CE - per come suggerita dalla Corte di giustizia UE, nella parte in cui attribuiscono alle Autorità nazionali di regolamentazione il compito di disciplinare non solo i servizi che rientrano nell'ambito del servizio universale, ma anche le attività di tutti i fornitori di servizi postali), sono riferibili a tutte le aziende che operano nel settore postale (come i corrieri espresso) e non soltanto al fornitore del servizio universale. A ciò si aggiunga anche che, in disparte il doveroso ossequio alle disposizioni eurounitarie, in ambito nazionale già la l. 481/1995 (in particolare l'art. 2, comma 12) e la direttiva 27 gennaio 1994 (recante Principi sull'erogazione dei servizi pubblici), danno luogo ad un corpo normativo riferibile a tutti i settori regolati dalle Autorità competenti in materia di servizi di pubblica utilità, ivi compreso quello riconducibile all'attività di corriere espresso; 3) le considerazioni che precedono, in buona parte, conducono ad escludere che possa trovare accoglimento il terzo motivo di censura dedotto (e basato sulla premessa che l'attività di corriere espresso non possa essere legittimamente qualificata come "servizio postale"), attesa la chiara interpretazione espressa nella sentenza della Corte di giustizia UE 31 maggio 2018, nelle cause riunite C 259/16 e C 260/16, nel corpo della quale la Corte fa un evidente richiamo a numerosi precedenti che depongono perché tale interpretazione (estensiva della nozione di servizio postale) debba considerarsi "propria" dell'ordinamento eurounitario da tempo.

Respinte le censure dedotte nei riguardi del merito dell'azione dell'Autorità, il TAR per il Lazio ha ritenuto di poter condividere, seppure solo in parte, il quarto motivo di doglianza dedotto da BRT e avente quale bersaglio l'entità della sanzione inflitta. Il giudice di primo grado ha, dunque, valorizzato la circostanza che sul sito *web* di BRT fosse presente un contatto telefonico attraverso il quale l'utente può chiedere di essere chiamato telefonicamente per ricevere assistenza, senza spese a suo carico. Il TAR ha ritenuto, quindi, che *"Questo servizio, di sicura utilità per l'utenza, rendeva oggettivamente meno lesiva, per l'utenza stessa, l'omessa predisposizione e pubblicizzazione di un contatto telefonico "diretto" e gratuito. Non appare, pertanto, giustificata e conseguente la scelta dell'AGCOM di considerare favorevolmente il predetto elemento per poi irrogare una sanzione di euro 80.000,00, invero piuttosto penalizzante per la BRT in quanto vicina al massimo edittale. (...) Il Collegio, di conseguenza, ritiene equo ridurre quest'ultima, da Euro 80.000,00 ad euro 30.000,00 (trentamila/00) e di rideterminare, pertanto, la sanzione complessiva (di originari euro 180.000,00), in euro*

130.000,00 (centotrentamila/00) (...)” (così, testualmente, alle pagg. 30 e 31 della sentenza qui oggetto di appello).

5. – Insorge nei confronti della sentenza del TAR per il Lazio n. 3767/2020 la società BRT, prospettando le traiettorie contestative qui di seguito sinteticamente riassunte:

1) *Error in iudicando* e carenza di motivazione sul primo motivo dell’impugnazione di primo grado, recante violazione dell’art. 1 l. 689/1981 in relazione all’art. 6 d.lgs 261/1999 nonché in relazione agli artt. 9 e 10 della direttiva 97/67/CE - Violazione degli artt.41 e 97 della costituzione - Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità manifesta, sviamento, ingiustizia grave e manifesta, difetto di istruttoria e di motivazione - Violazione del principio di proporzionalità - Violazione dell’art. 6 e dell’art. 22 d.lgs. 261/1999. La società appellante ribadisce che, ai sensi dell’art. 6 d.lgs. 261/1999, sono soggetti ad autorizzazione e dunque agli obblighi previsti nella Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi di cui alla delibera n. 413/14/CONS di AGCOM, esclusivamente coloro i quali “offrano al pubblico” servizi postali e tale caratteristica non è rinvenibile nell’attività svolta da BRT, che non propone una offerta generalizzata di un servizio standardizzato e predeterminato unilateralmente in tutti i suoi contenuti essenziali, ivi compreso il prezzo, ma intrattiene rapporti contrattuali specifici e molto differenziati (tra di loro) con i propri clienti. “*Di tal che, considerato che il presupposto per l’applicazione del provvedimento sanzionatorio nella specie adottato nei confronti di BRT era stata la violazione degli obblighi inerenti all’esercizio dell’attività di “offerta al pubblico” oggetto di autorizzazione generale, la Società aveva concluso che, non esercitando essa detta attività, gli atti impugnati avrebbero dovuto essere annullati, anzitutto per carenza dei presupposti perché le sanzioni nella specie irrogate potessero trovare applicazione*” (così, testualmente, alle pagg. 6 e 7 della sentenza qui oggetto di appello). Ha dunque errato il primo giudice a non convenire con la surriferita considerazione contestativa, peraltro suffragata probatoriamente dai numerosi contratti prodotti nel corso del giudizio di primo grado e ad effettuare un parallelismo improprio con il settore delle comunicazioni elettroniche, stante la evidente lontananza che corre tra l’attività svolta da BRT e il settore richiamato dal giudice di primo grado;

2) Omessa pronuncia sul secondo motivo dell’impugnazione di primo grado, recante violazione dell’l. 689/1981 in relazione all’art. 2, comma 4, lettera c), all’art. 12 e all’art. 14 d.lgs. 261/1999 nonché in relazione agli articoli 9, 16, 19 e 22 comma 2, della direttiva 97/67/CE Violazione artt. 41 e 97 della costituzione - Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità manifesta, sviamento, ingiustizia grave e manifesta, difetto di istruttoria e di motivazione - Violazione del principio di proporzionalità. Sebbene BRT, con il ricorso di primo grado, avesse censurato il provvedimento sanzionatorio adottato nei suoi confronti dall’Autorità perché quest’ultima non aveva

tenuto conto della evidente circostanza per cui, *“anche a ritenere che BRT sia da considerarsi soggetta alla disciplina in materia di servizi postali ed altresì ai provvedimenti regolamentari adottati dall’Autorità, le obbligazioni di cui si è assunta nel caso di specie la violazione non avrebbero potuto comunque esserle legittimamente opposte, risultando le stesse in palese contrasto con il principio di proporzionalità, pure invocato dalla Corte di Giustizia nella nota sentenza del 31 maggio 2018”* (così, testualmente, a pag. 18 dell’atto di appello), l’Autorità prima e il TAR per il Lazio poi (che neppure ha chiarito per quale ragione la censura non fosse condivisibile) non hanno tenuto affatto in considerazione quanto sostenuto dalla società (allora) ricorrente e quanto comprovato dalla stessa in ordine alla presenza e messa in campo di meccanismi di tutela della clientela, seppure non plasticamente riconducibili agli obblighi imposti dalla delibera n. 413/14/CONS, ma sostanzialmente in linea ed assolutamente equipollenti alle misure previste dalla citata delibera. Ciò che conta, infatti, *“non è tanto il mezzo di comunicazione utilizzato (contatto telefonico, piuttosto che contatto telematico), quanto l’idoneità di tale mezzo di comunicazione ad assicurare che l’utente possa mettersi rapidamente in contatto con il servizio di assistenza e interagire efficacemente con esso e che le informazioni sulle modalità di contatto siano fornite dall’operatore, in questo caso BRT, in maniera non equivoca ma chiara e comprensibile”* (così ancora, testualmente, alle pagg. 20 e 21 dell’atto di appello). Ciò vale anche per le ulteriori contestazioni mosse dall’Autorità nei confronti di BRT relative alla mancata adozione di una modulistica per il reclamo, per la domanda di conciliazione e per la risoluzione delle controversie;

3) *Error in iudicando* sul terzo motivo dell’impugnazione di primo grado, recante violazione dell’art. 3 l. 689/1981 - Violazione artt. 41 e 97 della costituzione - Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità manifesta, sviamento, ingiustizia grave e manifesta - Violazione del principio di proporzionalità. I numerosi riferimenti spesi dal giudice di primo grado con riferimento alla sentenza della Corte di giustizia UE 31 maggio 2018 non possono trovare applicazione nel caso di specie in quanto il procedimento sanzionatorio, basato su un accertamento istruttorio effettuato il 20 aprile 2018, si è svolto in epoca antecedente rispetto alla pubblicazione della succitata sentenza. Ne deriva che, all’epoca dei fatti contestati, non era assolutamente chiara l’interpretazione circa l’estensione applicativa della normativa eurolunitaria in materia di servizio postale all’attività di corriere espresso e quindi l’Autorità avrebbe dovuto tenerne comunque conto per escludere qualsiasi responsabilità in capo a BRT con riferimento alle violazioni contestate, per insussistenza dell’elemento soggettivo del dolo e della colpa;

4) *Error in iudicando* e carenza di motivazione sul quarto motivo dell’impugnazione di primo grado, recante violazione dell’art. 11 l. 689/1981 - Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità

manifesta, sviamento, ingiustizia grave e manifesta. Indipendentemente dalla circostanza che il giudice di primo grado abbia condiviso un solo profilo della contestazione mossa da BRT nei confronti dell'entità della sanzione inflitta, ciò non toglie che, anche in quanto ribadito nella sede di appello e più sopra riferito, *“l'importo delle sanzioni applicate nella specie, pur con la decurtazione applicata dal giudice di prime cure, continua ad essere eccessivo e del tutto sproporzionato in quanto (...) tale importo avrebbe dovuto essere di gran lunga inferiore a quello effettivamente riconosciuto e addirittura pari a zero”* (così, testualmente, alle pagg. 29 e 30 dell'atto di appello).

La società appellante, quindi e in ragione di quanto sopra, chiedeva la riforma della sentenza di primo grado e l'annullamento del provvedimento sanzionatorio adottato nei suoi confronti da AGCOM.

6. - Si è costituita in giudizio l'AGCOM, sostenendo la correttezza degli atti e del provvedimento sanzionatorio impugnati dalla società appellante nonché la puntualità e la condivisibilità delle conclusioni alle quali è giunto il TAR per il Lazio con la sentenza qui oggetto di appello, peraltro in perfetta corrispondenza con quanto ha affermato dalla giurisprudenza nazionale e unionale, sicché la sentenza di primo grado va ritenuta scevra da tutte le contestazioni mosse dalla società appellante nel presente grado di giudizio.

Nel corso della fase cautelare del presente processo la Sezione, con ordinanze 16 novembre 2020 n. 6653 e 11 febbraio 2022 n. 699, ha dapprima respinto la relativa domanda proposta da BRT e poi ha preso atto di rinuncia.

Le parti hanno depositato ulteriori memorie e documenti confermando le conclusioni già declinate negli atti processuali.

7. - In via preliminare deve darsi conto (brevemente, tenuto conto che le parti negli atti processuali e il giudice di primo grado nella sentenza qui oggetto di appello hanno compiutamente riprodotto, anche in modo minuzioso, le disposizioni che costituiscono il terreno normativo della questione qui in esame, sicché una eventuale riproposizione di quanto già noto non recherebbe alcuna utilità ai fini della completezza narrativa della presente decisione) del quadro normativo che caratterizza le questioni che sono oggetto della controversia oggetto del presente giudizio di secondo grado (tenuto conto di quanto la Sezione ha già avuto modo di osservare e richiamare in alcuni precedenti di rilievo il cui contenuto è qui ampiamente condiviso, per quanto poi si dirà, dal Collegio e in buona parte riprodotto in seguito).

Lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari - in precedenza sottratto alle norme di concorrenza e caratterizzato dalla presenza di monopoli legali verticalmente integrati - è stato avviato dall'Unione europea con la direttiva 97/67/CE (modificata con la direttiva 2008/6/CE), imponendo agli Stati membri l'abolizione (in via “progressiva e controllata”) di qualsiasi forma di monopolio, di

riserva e di diritti speciali nel settore e così intendendo armonizzare, tra di loro, gli ordinamenti degli Stati membri in detto settore.

L'attuazione della predetta direttiva 97/67/CE è avvenuta per il tramite del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261 (recante norme per l'attuazione della direttiva 97/67/CE e per il miglioramento della qualità del servizio) che, all'art. 1, comma 1, stabilisce il principio per cui la fornitura dei servizi relativi alla raccolta, allo smistamento, al trasporto ed alla distribuzione degli invii postali nonché la realizzazione e l'esercizio della rete postale pubblica costituiscono attività di preminente interesse generale.

Su queste basi, nel d.lgs. 261/1999, vengono prefigurati diversi livelli di regolazione:

- in primo luogo sono previste attività in principio liberalizzate ma in relazione alle quali, per la particolare configurazione che presenta la realtà dei fattori del mercato con i relativi effetti, è necessario garantire il carattere comunque universale del servizio (art. 3);
- quindi sono previste attività liberalizzate che non richiedono l'imposizione di specifici obblighi di servizio pubblico (art. 6);
- viene prevista, anche, una riserva legale di attività per "esigenze di ordine pubblico" con riferimento alle attività di notificazione, a mezzo posta, di atti giudiziari e di atti di accertamento della violazione del Codice della strada (che successivamente è venuta meno, ai sensi dell'art. 1, comma 57, l. 4 agosto 2017, n. 124, a decorrere dal 10 settembre 2017).

Nello specifico e per quanto è qui di particolare interesse, va rammentato che l'art. 9, par. 1, della direttiva n. 67 del 1997 consente agli Stati membri di assoggettare le imprese del settore postale ad autorizzazioni generali per i servizi che esulano dall'ambito di applicazione del servizio universale, mentre il paragrafo 2, primo comma, del suddetto articolo, prevede la facoltà per gli Stati membri di introdurre procedure di autorizzazione per i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale. Inoltre, l'articolo 9, par. 2, secondo comma, della citata direttiva elenca gli obblighi ai quali può essere subordinato il rilascio di autorizzazione, senza che sia possibile dedurre dal suo disposto a quale categoria di autorizzazioni (vale a dire quelle relative a tutti i servizi postali o quelle che riguardano solo i servizi che rientrano nell'ambito del servizio universale) si riferisce tale comma (cfr., in tal senso, Corte giust. UE, sentenza del 16 novembre 2016, in causa C-2/15).

L'art. 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.

8. - Per quanto concerne l'esperienza italiana, la normativa interna di attuazione e, nello specifico, l'art. 6 d.lgs. 261/1999, sembrava imporre, indistintamente e automaticamente, alle imprese che offrono servizi postali esulanti dal servizio universale, l'acquisizione di una autorizzazione generale (definita dall'art. 1, comma 2, lett. q), d.lgs. 261/1999 nei termini che seguono: "*ogni autorizzazione*

*che non richiede al fornitore di un servizio postale interessato di ottenere una esplicita decisione da parte dell'amministrazione competente prima dell'esercizio dei diritti derivanti dall'autorizzazione, indipendentemente dal fatto che questa sia regolata da una licenza per categoria o da norme di legge generali e che sia prevista o meno per essa una procedura di registrazione o di dichiarazione”),* senza che fosse previamente verificata la necessità di un'autorizzazione del genere al fine di garantire il rispetto di almeno una fra le esigenze essenziali.

A fronte di tale incertezza interpretativa è sembrato doveroso ricorrere all'avviso della Corte di giustizia dell'Unione europea che ha, dunque, fugato dubbi di compatibilità con il diritto europeo suscitati dalla formulazione della disposizione sono riproposta. Ed infatti la Corte di Giustizia, con sentenza 31 maggio 2018, in C-259/16 e C-260/16, ha:

- in primo luogo, confermato la legittimità dell'inquadramento del servizio di “corriere espresso” nell'ambito dei servizi postali, ai sensi della direttiva 97/67/CE e la sottoposizione di tale attività all'autorizzazione generale. Ciò in quanto, benché sia possibile operare una distinzione fra il servizio universale e il servizio di corriere espresso, fondata sulla sussistenza o meno di un valore aggiunto fornito ai clienti, per il quale essi accettano di pagare di più (in tal senso, la decisione della Corte del 2018 richiama la sentenza 15 giugno 2017, in C-368/15), è dirimente constatare che un simile criterio di differenziazione è del tutto privo di rilevanza quanto alla natura dei servizi elencati all'art. 2, punto 1, della direttiva 97/67. La circostanza, quindi, che detti servizi apportino, eventualmente, un valore aggiunto non è tale da far venir meno la loro qualità di “servizi postali”, ai sensi della menzionata disposizione;

- in secondo luogo, si è 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'art. 2, punto 19, della direttiva 97/67 e, segnatamente: A) il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi previdenziali (come si desume dagli artt. 6, comma 3, e 18-bis d.lgs. 261/1999 e dagli artt. 10 e 11, comma 1, lettera b), del regolamento in materia di titoli abilitativi); B) la riservatezza della corrispondenza (come si desume dall'art. 10, comma 8, del regolamento in materia di titoli abilitativi). Ne deriva che anche la giurisprudenza nazionale, sulla scorta degli elementi ermeneutici forniti dalla Corte di Giustizia (e come sopra riassunti), ha ritenuto che la normativa italiana, oltre che giustificata dalle predette esigenze essenziali, neppure eccede quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito (Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 2019 n. 3111).

9. – Quindi, in sintesi e per riepilogo, oltre che per cogliere la infondatezza dal punto di vista giuridico delle censure mosse dall'appellante nei confronti, prima, del provvedimento sanzionatorio impugnato

(soprattutto con riguardo ai primi tre motivi d'appello) e, poi, delle argomentazioni spese dal giudice di primo grado nel respingere il ricorso in quella sede proposto, può affermarsi quanto segue.

Alla luce della giurisprudenza dell'unione europea è ormai conclamato che, ai sensi dell'art. 2, punti 1-*bis* e 6, della direttiva 97/67/CE, un'impresa deve essere qualificata come “fornitore di un servizio postale”, quando essa svolge almeno uno dei servizi (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione) elencati all'art. 2, punto 1, della menzionata direttiva e il servizio o i servizi così svolti riguardano un invio postale, non dovendo tuttavia la sua attività essere limitata unicamente al servizio di trasporto. Ne consegue che 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.

Inoltre, benché sia possibile operare una distinzione fra il servizio universale e il servizio di corriere espresso, basata sulla sussistenza o meno di un valore aggiunto apportato dal servizio, occorre constatare che un simile criterio di differenziazione è del tutto privo di rilevanza quanto alla natura dei servizi elencati all'art. 2, punto 1, della direttiva 97/67, sicché tanto il servizio universale quanto il servizio di corriere espresso costituiscono “servizi postali”, ai sensi della menzionata disposizione. Nel caso degli spedizionieri, l'interpretazione della normativa vigente si muove in piena coerenza con l'evoluzione della relativa attività. In particolare, nel nuovo contesto economico sociale - caratterizzato anche dall'enorme sviluppo del commercio elettronico - le imprese in questione non sono certo qualificabili alla stregua di meri trasportatori, avendo un evidente rapporto diretto con l'utente finale, cui documenti e beni vengono consegnati direttamente; ciò anche attraverso il tracciamento diretto dell'attività dello spedizioniere, individuato sin dall'acquisto o dall'ordine, da parte dell'utente finale - consumatore e destinatario - nonché dell'azienda che invia, parimenti qualificabile in termini di utente del servizio in questione. L'attività ormai avviene addirittura in pieno regime di concorrenza con quella svolta dal titolare del servizio universale. Appare altresì evidente la capacità di incidenza sull'orientamento del consumatore.

Quanto sopra, va aggiunto con riferimento al caso in esame e, in particolar modo, in relazione al contenuto (almeno per una parte) delle contestazioni sviluppate da BRT, provoca due riflessioni significative per la decisione della presente controversia:

- sotto un primo (duplice) versante, i richiami operati dalla giurisprudenza eurolunitaria, in particolare quelli recati dalla sentenza della Corte di giustizia UE 31 maggio 2018 (nelle cause C-259/16 e C-260/16), costituiscono il punto di arrivo di una interpretazione che si è andata maturando nel corso degli anni precedenti, sicché tale interpretazione della normativa unionale in materia di servizi postali può dirsi, per un verso oramai radicata e, per altro verso, perfettamente applicabile al caso di specie,

pur se il procedimento sanzionatorio e la connessa attività istruttoria sono stati svolti in epoca antecedente rispetto alla surrichiamata decisione della Corte di giustizia UE;

- sotto un secondo versante la circostanza che la documentazione prodotta da BRT deponesse (almeno nelle intenzioni della società appellante) per escludere la specifica attività svolta dalla ridetta società dall'alveo categoriale dei "servizi postali", trattandosi invece di rapporti contrattuali specifici con la clientela che non possono confondersi con il suddetto servizio, non milita nel senso di poter escludere dall'applicazione della normativa qui richiamata e dal raggio operativo della relativa interpretazione giurisprudenziale BRT, atteso che comunque da quella documentazione emergono spie di riconducibilità dell'attività svolta al servizio postale (quantomeno per alcune manifestazioni dello stesso) e perché comunque la documentazione depositata fotografa solo una parte della copiosa attività che svolge BRT.

A quanto sopra va ulteriormente aggiunto che, per la giurisprudenza della Corte di giustizia UE:

a) l'art. 7, par. 1, e l'art. 8 della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, (come modificata dalla direttiva 2008/6/CE, del 20 febbraio 2008), devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che assicura all'operatore designato per la fornitura del servizio postale universale un diritto esclusivo per la distribuzione di mezzi di affrancatura diversi dai francobolli. Con ciò ribadendo la necessaria apertura del mercato, in coerenza ai principi fondamentali della stessa istituzione dell'Unione (cfr. Corte giust. UE, Sez. VIII, 2 maggio 2019 n. 259);

b) ai sensi dell'articolo 7, par. 4, e dell'art. 9, par. 2, della direttiva 97/67/CE, ai titolari di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali può essere imposto di contribuire a un fondo di compensazione degli oneri del servizio universale allorché i servizi offerti 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 (cfr. Corte giust. UE, 31 maggio 2018, cit.).

10. – Quanto sopra apre la strada ad una ulteriore, rilevante, considerazione e cioè che, nel sopra descritto contesto appare pienamente ragionevole e proporzionata la scelta dell'Autorità di regolare il servizio postale, estendendo modalità di garanzie per l'utenza, invero minime e doverose stante la ampiezza dell'attività di svolta dalle imprese in questione.

Pertanto, la normativa nazionale di settore, che ha fatto da sfondo all'esercizio del potere di vigilanza e sanzionatorio sviluppato nel caso di specie da AGCOM (qui messo in discussione nella sua correttezza dalla società appellante), risulta coerentemente intesa sulla scorta della necessaria estensione degli obblighi e delle garanzie dettate in favore del consumatore e degli utenti.

L'evidente estensione dell'attività solta dalle imprese del settore, in coerenza con i principi di apertura del mercato e di tutela della concorrenza, resa possibile dall'intervento regolatorio unionale e dalla conseguente scia interpretativa della Corte di giustizia UE, non può non essere accompagnata dall'applicazione delle regole di tutela (per gli utenti), previste per il settore interessato.

Come emerge dalla documentazione in atti, in particolare, con una prima delibera n. 184/13/CONS, l'Autorità ha adottato il regolamento che disciplina, nel settore specifico dei servizi postali, la definizione delle controversie nascenti dai reclami presentati dagli utenti ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 261/1999 e concernenti (in estrema sintesi) la corretta esecuzione del rapporto contrattuale ed il rispetto dei diritti degli utenti medesimi, anche con riferimento alle prestazioni rientranti nel servizio universale.

In dettaglio, con l'art. 2 si prevede che l'Autorità definisce le controversie derivanti dai reclami relativi *“al mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale, degli obblighi derivanti dai titoli abilitativi in capo ai fornitori di servizi postali e delle disposizioni relative ai diritti degli utenti previste da atti legislativi, da delibere della stessa Autorità, da condizioni contrattuali e da carte dei servizi, con particolare riferimento ai casi di smarrimento, furti, danneggiamento o mancato rispetto delle norme di qualità del servizio”*.

Nei successivi articoli (3 e seguenti) l'Autorità ha definito, da un lato, le modalità ed i termini per la gestione del reclamo da parte del fornitore e, dall'altro, la procedura per la risoluzione della controversia che l'utente può instaurare innanzi all'amministrazione in caso di esito negativo del tentativo di composizione bonaria della controversia.

Con una seconda delibera, n. 413/14/CONS, l'Autorità ha adottato la *“Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi”*, dettando a tutti gli operatori postali le regole per predisporre una Carta dei servizi da rendere disponibile al pubblico. Con tale atto l'AGCOM ha esplicitato e dettagliato i principi ed i criteri che debbono permeare i rapporti tra i fornitori di servizi postali e la loro clientela, principalmente focalizzati sulla necessità di garantire un'informazione chiara e completa sulle modalità giuridiche, economiche e tecniche di erogazione dei servizi postali offerti e un'adeguata gestione dei reclami e dell'assistenza.

La società appellante sostiene che la disciplina come sopra sintetizzata non troverebbe applicazione, almeno nelle specifiche forme previste dalle delibere sopra richiamate, ad imprenditori che non svolgono un vero e proprio servizio postale, ma una attività caratterizzata da specificità esclusive rispetto all'ordinario servizio postale e che, ad ogni modo e in ragione di quanto si è appena segnalato, l'Autorità avrebbe violato il principio di proporzionalità mostrando di voler imporre ad un imprenditore *“particolare”* come BRT regole che potrebbero anche incidere decisamente,

penalizzandolo, sulla gestione della concorrenza con le altre imprese dello specifico settore commerciale nel quale la società appellante opera.

11. - I profili di contestazione espressi da BRT non possono essere condivisi.

Se, per come sopra si è diffusamente illustrato, la normativa eurounitaria e nazionale “di contesto” (più volte qui richiamata) trova applicazione piana nei confronti (anche) degli imprenditori che svolgono l’attività descritta da BRT (e da essa svolta), nessun dubbio si pone, ad avviso del Collegio, che la normativa nazionale, ivi comprese le disposizioni regolatorie del settore adottate dall’Autorità debbano essere rispettate dagli imprenditori di detto settore, sicché la loro mancata applicazione non può che essere sanzionata e ciò anche se, come vorrebbe sostenere BRT, l’imprenditore abbia messo in campo misure alternative che (egli) ritiene essere comunque idonee a tutelare l’utenza.

D’altronde la Corte di giustizia UE (cfr., in argomento, Corte giust. UE, Sez. VI, 15 giugno 2017, nella causa 368/15) ha statuito che, ai sensi dell’art. 9, par. 1, della direttiva 97/67/CE, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE, la fornitura di servizi postali che esulano dall’ambito del servizio universale può essere subordinata agli obblighi di cui all’art. 9, par. 2, secondo comma, secondo trattino, di tale direttiva, relativi alla qualità, alla disponibilità e all’esecuzione dei servizi corrispondenti, poiché l’applicazione di tale disposizione non è limitata a servizi specifici ed è quindi generalizzabile ad ogni operatore (proprio nell’ottica del *favor* eurounitario all’apertura del mercato che non significa oblio dei diritti degli utenti ).

In tale ultimo precedente appena richiamato, la Corte ha ricordato di essere è già stata chiamata a pronunciarsi su tale questione nella sentenza del 16 novembre 2016 (DHL Express (Austria), in causa C-2/15) e che la risposta che ivi aveva fornito era ancora interamente applicabile alla causa.

Infatti, al punto 26 di tale sentenza del 2016, la Corte ha rilevato che l’art. 9, par. 2, secondo comma, secondo trattino, di detta direttiva, consente agli Stati membri di subordinare la concessione di autorizzazioni al rispetto di obblighi in merito alla qualità, alla disponibilità e all’esecuzione dei servizi corrispondenti.

Essa ha ritenuto che, in mancanza di precisazioni sui servizi contemplati da tale obbligo, va sottolineato che dai lavori preparatori della direttiva 2008/6 emerge che il legislatore dell’Unione ha inteso eliminare non solo gli ultimi ostacoli alla completa apertura del mercato per taluni fornitori di servizio universale, ma altresì tutti gli altri ostacoli alla fornitura di servizi postali.

La Corte ne ha tratto la conclusione che, in assenza di indicazione contraria e alla luce della natura dell’obbligo di cui trattasi, risulta pertanto che tutti i fornitori di servizi postali possono essere assoggettati all’obbligo di cui all’art. 9, paragrafo 2, secondo comma, secondo trattino, della direttiva 97/67.

Va anche considerato il contenuto dell'art. 17 - che segue l'art. 16 dedicato specificamente al servizio universale – il quale prevede che gli Stati membri stabiliscono norme di qualità per il traffico postale nazionale (traffico postale essendo una nozione di carattere inclusivo anche dei servizi dei fornitori postali).

Rilevano altresì le disposizioni di cui all'articolo 19 paragrafo 1 e 2 della direttiva citata ai sensi del quale si disciplinano i servizi postali anche non universali imponendo un sistema di reclami mentre i paragrafi seguenti nominano in modo specifico il fornitore del servizio universale con regole *ad hoc*: a) gli Stati membri assicurano che vengano stabilite procedure trasparenti, semplici e poco onerose per la gestione dei reclami degli utenti, in particolare in caso di smarrimento, furto, danneggiamento o mancato rispetto delle norme di qualità del servizio; b) gli Stati membri adottano misure atte a garantire che tali procedure consentano di risolvere le controversie in maniera equa e celere, prevedendo, nei casi giustificati, un sistema di rimborso e/o compensazione.

Fatte salve le altre possibilità di ricorso previste dalle legislazioni nazionale e comunitaria, gli Stati membri garantiscono dunque che gli utenti, agendo individualmente o, quando il diritto nazionale lo prevede, in collegamento con gli organismi che salvaguardano gli interessi degli utilizzatori e/o dei consumatori, possano presentare all'autorità nazionale competente i casi in cui i ricorsi presentati dagli utenti al fornitore del servizio universale non abbiano ottenuto risultati soddisfacenti.

Ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 16, gli Stati membri assicurano che i fornitori del servizio universale pubblichino, assieme al rapporto annuale sul controllo delle prestazioni, le informazioni relative al numero di reclami e al modo in cui sono stati gestiti.

12. – Il quadro che deriva dai succitati richiami disegna un contesto in cui l'imprenditore (anche nel caso che ci occupa) che opera nel campo dei "servizi postali" svolge un'attività fortemente connotata dall'interesse pubblico che, quindi, deve essere svolta in un contesto di oneri volti a garantire la posizione (naturalmente disequilibrata) dei clienti-utenti.

Dal punto di vista del diritto UE, fondamentale è il riferimento all'art. 14 TFUE, a dimostrazione del rilievo dei servizi di interesse economico generale, ai quali si assegna il compito di promozione, coesione sociale e territoriale. Previsione che, detta in chiave positiva, si collega con quanto previsto dall'art. 106 dello stesso TFUE, ovvero alla possibilità di sottrarre alle regole della concorrenza alcuni "servizi" (alla persona e alla collettività) che debbono essere (in tutto o in parte) esclusi dalle logiche del mercato o che possono essere variamente conformati, per la prevalenza della missione di interesse sociale in essi insita.

Il nuovo art. 14 TFUE realizza perciò, storicamente, un riequilibrio tra i due poli fondamentali, riportando in primo piano il valore sociale delle prestazioni e la natura oggettivamente pubblica dei servizi economici di interesse generale.

È vero quindi che i fornitori dei servizi postali sono fornitori di servizi liberalizzati, ma è anche vero che lo stesso diritto europeo - come si è visto - ha conservato nel regime di autorizzazione possibilità di conformazione delle loro attività, demandando agli Stati membri di adottare concrete misure.

In conclusione, nel caso dei fornitori di servizi postali, se è scontata la loro natura di imprese non qualificabili come servizio universale deve, nondimeno, rilevarsi che si tratta di prestazioni che sono senz'altro conformabili nel senso voluto dall'Autorità, dotata sul punto dalla legge, per la sua posizione istituzionale, di poteri generali ed impliciti finalizzati alla protezione degli utenti (cfr. in tal senso, Cons. Stato, Sez. VI, 14 dicembre 2020 n. 7972 e 4 febbraio 2020 n. 879). E ciò avviene nel caso in cui le imprese svolgano attività produttive che, per quanto siano caratterizzate da una contrattualistica sul modello *business to business*, sono senza dubbio orientate a raggiungere un consumatore finale i cui interessi rischiano di essere pretermessi proprio dal modello contrattuale prescelto.

Se è vero, dunque, che i servizi di corriere espresso sono di regola utilizzati da utenti professionali, in qualità di mittenti, ciò non può comportare una *deminutio* per i destinatari che sono i beneficiari ultimi del servizio. Peraltro, è sempre più diffuso il ricorso diretto degli utenti agli stessi servizi in questione, con la conseguente definitiva conferma della esigenza di estendere le previste garanzie.

In tale contesto si colloca la disciplina volta a ripartire e regolare la competenza tra le Autorità e l'assegnazione di compiti di regolazione e controllo, opera trasfusa in interventi normativi che hanno incentrato sull'Autorità odierna appellata rilevanti funzioni, in specie a fini di tutela degli utenti e dei consumatori, in termini pienamente logici, in particolare per l'evidente asimmetria informativa che caratterizza le operazioni commerciali elettroniche.

13. - Chiarito quanto sopra, le censure dedotte dalla società appellante rispetto all'esercizio del potere sanzionatorio sviluppato nella specie da AGCOM (ulteriori rispetto a quelle già più sopra analizzate e ritenute infondate), ad avviso del Collegio, non possono trovare accoglimento.

Infatti, gli specifici doveri informativi che si impongono agli operatori postali ai sensi della delibera n. 413 del 2014, mirano a tutelare l'intera e onnicomprensiva categoria degli "utenti", senza distinzione tra consumatori e aziende o tipologia di servizio; gli stessi doveri informativi e di trasparenza derivano da norme imperative comunitarie che si impongono in quanto tali a tutti gli operatori che esercitano servizi postali, in ossequio al principio di trasparenza e di tutela nei confronti delle categorie deboli a causa dell'asimmetria informativa rispetto gli articolati accordi negoziali tra operatori e imprese.

Gli obblighi previsti dalla direttiva in capo agli operatori, infatti, sono distinti ed attengono sia alla carta dei servizi che all'assistenza a favore degli utenti, la quale ultima si traduce nel rendere disponibili sul sito *web* una serie di informazioni e di strumenti di tutela dell'utenza medesima, ciò in

considerazione che i destinatari degli invii postali, non essendo contraenti dei contratti di servizio stipulati con i propri clienti dal corriere-espresso, non possono conoscere tramite il documento contrattuale, rispetto al quale sono “terzi”, le informazioni prescritte *ex lege* all'operatore per la tutela dei loro diritti.

Sicché le regole previste dall'AGCOM costituiscono un ordinato e basilare concentrato di misure necessarie a garantire il rapporto con l'utenza, dettate in termini tali da risultare, nei limiti di sindacato predetti, pienamente sostenibili, specie in un contesto ormai pacificamente informatizzato quale quello in cui operano le imprese del settore, e pienamente coerenti ai parametri evocati di cui all'art. 14 d.lgs. 261/1999, dettati peraltro a tutela di tutte le parti del rapporto.

In conclusione, ad avviso del Collegio, nessuna delle censure attinenti al merito dell'esercizio del potere sviluppato nella specie dall'Autorità merita di trovare accoglimento.

14. – In particolare, tenuto conto che BRT ha sostenuto di avere messo in campo strumenti di tutela alternativi, erroneamente (a suo dire) considerati insufficienti dall'Autorità al fine di evitare la contestazione di violazione delle norme disposte dalle delibere espresse in materia da AGCOM e dunque insufficienti a scongiurare l'irrogazione della sanzione, meritano di essere svolte alcune sintetiche (ulteriori) considerazioni:

Il regolamento in materia di definizione delle controversie nel settore postale (varato dall'Autorità con la delibera n. 184/13/CONS) riconosce all'utente che lamenta un disservizio tre possibili percorsi: a) rivolgersi all'operatore postale presentando un reclamo (art. 3, comma 1); b) qualora l'utente non sia soddisfatto dell'esito del reclamo o non abbia ricevuto risposta, presentare, sempre all'operatore postale, un'istanza di conciliazione (art. 3, comma 2); c) se anche l'esito della conciliazione non è soddisfacente, in tutto o in parte, chiedere, questa volta all'Autorità, di definire la controversia (art. 3, comma 3).

In secondo luogo l'art. 7 della Direttiva carte dei servizi conferma le tre procedure predette come strumenti di tutela degli utenti, prevedendo che l'operatore postale sia tenuto a stabilire, comunicandole agli utenti, le modalità di svolgimento delle procedure di gestione dei reclami e quella di gestione delle conciliazioni, nonché le modalità per accedere all'Autorità di regolazione per la definizione delle controversie.

In terzo luogo, l'art. 8, comma 3, lett. f), della predetta Direttiva, la cui violazione (tra le altre) è stata addebitata a BRT con il provvedimento sanzionatorio impugnato, stabilisce che i fornitori di servizi postali rendono disponibile sul proprio sito *web*, presso tutti i locali propri e dei soggetti di cui si avvalgono, tra l'altro, “*il formulario per la presentazione del reclamo per il disservizio postale e il formulario per la eventuale domanda di conciliazione, nonché il formulario per la risoluzione delle controversie approvato con delibera n. 184/13/CONS*”.

E' dunque confermato che in capo agli operatori postali incombe l'obbligo di fornire agli utenti tre tipi distinti di formulario, connessi alle più volte citate procedure: a) quello per presentare reclamo (all'operatore postale); b) quello per presentare la domanda di conciliazione (all'operatore postale); c) quello per chiedere la risoluzione della controversia (all'AGCOM).

Ogni diversa organizzazione della "reclamistica" non è compatibile con la disciplina settoriale vigente, il cui mancato rispetto provoca l'inevitabile intervento dell'Autorità. Il Collegio, dunque, condivide la valutazione di non conformità alla predetta disciplina della condotta accertata, nel senso che l'impresa non ha predisposto meccanismi idonei ad ottemperare ai seguenti obblighi:

- la descrizione dei servizi offerti anche mediante tabelle comparative tra prodotti offerti, recante la descrizione completa delle caratteristiche di ciascun servizio con indicazione dei prezzi e degli standard di qualità di ciascuno;
- i riferimenti dei servizi gratuiti di assistenza clienti;
- il formulario per la presentazione del reclamo per il disservizio postale e il formulario per la eventuale domanda di conciliazione, nonché il formulario per la risoluzione delle controversie approvato con delibera n.184/13/CONS; - lo schema riassuntivo dei rimborsi e/o indennizzi per disservizi; - la numerazione telefonica gratuita per i servizi di assistenza clienti.

Quanto all'obbligo di mettere a disposizione un numero telefonico gratuito per il servizio di assistenza clienti, esso nasce dalla specifica previsione recata dall'art. 8, comma 1 e dall' art. 8, comma 3, lett. e) della Direttiva AGCOM sulle carte dei servizi nel settore postale.

15. – Quanto, infine, alla censura con la quale si contesta l'entità dell'importo della sanzione (peraltro ridotta dal giudice di primo grado), il Collegio non rinviene elementi utili per accogliere tale tipologia di doglianza.

In linea generale, i criteri di cui fare applicazione in sede di commisurazione delle sanzioni pecuniarie sono rinvenibili nell'ambito dell'art. 11 l. 24 novembre 1981, n. 689, per il quale, nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche.

Nella fattispecie l'Autorità ha fatto corretto utilizzo dei parametri di quantificazione di cui alla normativa di principio, quali la gravità della violazione, l'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, la personalità dell'agente e le condizioni economiche dell'impresa stessa - valorizzando: a) l'elevata qualificazione professionale del soggetto agente; b) la gravità della condotta, che rappresenta un aggravio ingiustificato, in termini economici, per la clientela che

necessita di informazioni sul servizio, in quanto condiziona ad un onere aggiuntivo, e non previamente determinabile l'esercizio del diritto ad ottenere informazioni sul servizio offerto.

In particolare vanno, nello specifico, chiariti due profili:

- in primo luogo la condotta della società appellante è stata evidentemente violativa della normativa di settore e detto comportamento assume una seria rilevanza tenuto conto della ordinaria condizione di soggetti deboli con riferimento ai destinatari finali delle disposizioni di tutela violate;
- in secondo luogo, ancor più nella (attenuata) misura individuata dal giudice di primo grado (in correzione del provvedimento sanzionatorio dell'Autorità), la sanzione appare proporzionata e dissuasiva in relazione all'ambito di operatività, perverso significativamente esteso, della società appellante nel mercato di riferimento.

16. – In ragione delle suesposte osservazioni, si presentano infondati i motivi di appello dedotti, di talché va respinto l'appello proposto e va dunque confermata la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, Sez. III, 3 aprile 2020 n. 3767, con la quale è stato accolto solo in parte il ricorso (n. R.g. 916/2019) presentato in primo grado.

Va precisato che la presente decisione è stata assunta tenendo conto dell'ormai consolidato “principio della ragione più liquida”, corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015 n. 5 nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014 n. 26242), che ha consentito di derogare all'ordine logico di esame delle questioni e tenuto conto che le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, 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, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663 e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 settembre 2021 n. 6209 e 18 luglio 2016 n. 3176), 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.

In applicazione del principio della soccombenza processuale, di cui all'art. 91 c.p.c., per come espressamente richiamato dall'art. 26, comma 1, c.p.a., la società BRT S.p.a. va condannata a rifondere le spese del presente grado di giudizio in favore dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nella misura complessiva di € 4.000,00 (euro quattromila/00), oltre accessori come per legge.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando, sull'appello indicato in epigrafe (n. R.g. 7145/2020), lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza

del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, Sez. III, 3 aprile 2020 n. 3767, con la quale è stato accolto solo in parte il ricorso (n. R.g. 916/2019) presentato in primo grado.

Condanna la società BRT S.p.a., in persona del rappresentante legale *pro tempore*, a rifondere le spese del grado di appello in favore dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, nella misura complessiva di € 4.000,00 (euro quattromila/00), oltre accessori come per legge.

Ordina che la sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 31 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

Thomas Mathà, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Stefano Toschei**

**IL PRESIDENTE**

**Giancarlo Montedoro**