

N. 00191/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 00285/2015 REG.RIC.

logo

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna**

**sezione staccata di Parma (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 285 del 2015, proposto da:

Comune di Collagna, in persona del Sindaco *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'Avv. Andrea Maltoni con domicilio eletto  
presso l'Avv. Valentina Gastaldo, in Parma, borgo Antini n. 3;

*contro*

Poste Italiane S.p.A., rappresentata e difesa dagli Avv.ti Angelo  
Clarizia, Marco Filippetto, Carlo Mirabile e Andrea Ambroz, con  
domicilio eletto presso la Filiale di Parma, in Parma, via Pastrengo .n  
1;

Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del Ministro pro  
tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello  
Stato presso la quale è ex lege domiciliato, in Bologna, via Guido  
Reni n. 4;

Ministero dell'Economia e delle Finanze e Autorità per le Garanzie  
nelle Comunicazioni, non costituiti;

*Per l'annullamento*

della nota del 1 luglio 2015 di Poste Italiane S.p.A. con la quale è stato comunicato al Comune di Collagna la chiusura dell'ufficio postale sito in quella via Roma n. 33 a far data dal giorno 7 settembre 2015,

nonché

della presunta nota del 29 gennaio 2015 che preannunciava la chiusura del predetto ufficio postale;- in parte qua del Piano annuale di interventi di razionalizzazione della rete postale di Poste italiane; di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, e per l'accertamento dell'obbligo di Poste Italiane S.p.A. di riattivare l'Ufficio postale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Poste Italiane e del Ministero dello Sviluppo Economico;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2016 il dott. Marco Poppi e uditi per le parti i difensori Andrea Maltoni, Andrea Ambroz, Mario Zito;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Con nota datata 29 gennaio 2015 a firma del Direttore di Filiale, Poste Italiane S.p.A. (di seguito Poste) comunicava al Sindaco di Collagna che con decorrenza 13 aprile 2014 al fine di *“adeguare l’offerta di Poste Italiane all’effettiva domanda di servizi postali nel territorio comunale”* si sarebbe proceduto alla modifica dell’orario di apertura dell’unico ufficio postale presente nel territorio comunale limitandolo ai giorni

di martedì, giovedì e venerdì dalle ore 08,20 alle ore 13,45 e al sabato, dalle ore 08,20 alle ore 12,45.

Con nota del 1° luglio 2015 il Direttore di Filiale comunicava la definitiva modifica dell'orario a far data dal 7 settembre successivo.

Il Comune impugnava la nota da ultimo citata deducendo la violazione dell'art. 3, comma 5, lett. c) del D. Lgs. N. 261/1999; dell'art. 2, comma 5, del D.M. 7 ottobre 2008; dell'art. 2 del Contratto di Programma 2009/2011 approvato con L. n. 183/2011 e della Dir. 2008/6/CE, 54° considerando, nonché, eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria.

Poste Italiane si costituiva in giudizio eccependo in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione del giudice adito e l'incompetenza territoriale della Sezione; nel merito confutava le avverse doglianze affermando, sostanzialmente, la rispondenza dell'iniziativa intrapresa a criteri di economicità e razionalità del servizio chiedendo la reiezione del ricorso.

Con decreto n. 185 del 13 ottobre 2015 veniva respinta l'istanza di misure cautelari monocratiche sul presupposto della già intervenuta chiusura dell'Ufficio postale.

Con memoria depositata il 16 ottobre 2015 il Ministero dello sviluppo economico chiedeva l'estromissione dal giudizio affermando che *“l'atto impugnato è stato emanato dal Fornitore del Servizio Universale, ovvero Poste Italiane s.p.a., e non dal Ministero dello sviluppo economico (MISE)”*.

Il Comune precisava la propria posizione in vista della discussione cautelare con memoria depositata 26 ottobre 2015.

Nella camera di consiglio del 29 ottobre 2015, con ordinanza n. 232/2015, veniva accolta l'istanza di sospensione disponendo una

integrazione istruttoria finalizzata a documentare il disequilibrio economico determinato dal mantenimento dell'ufficio soppresso e l'effettiva redditività delle attività non riconducibili al servizio universale ivi esercitate.

Poste Italiane con relazione depositata in data 8 febbraio 2016 documentava i *Dati economici* riferiti agli anni 2013 e 2014 specificando rispettivamente, *Ricavi totali* per € 73.133 e 67.497,00 a fronte di *Costi operativi* pari a € 55.519,00 e € 54.106,00.

Depositava altresì il 18 febbraio 2016 una Scheda di sintesi ufficio dalla quale si evincerebbe una “*Stima mancato equilibrio economico PRODOTTI SERVIZIO UNIVERSALE*” pari a € 4.835,00 e una “*Stima mancato equilibrio economico TOTALE PRODOTTI POSTALP*” pari a € € 7.313,00.

La ricorrente e Poste Italiane precisavano le proprie posizioni con memoria del 6 aprile 2016.

Poste Italiane replicava con memoria del 19 aprile 2016.

All'esito della pubblica udienza dell'11 maggio 2016 la causa veniva decisa.

Preliminarmente deve respingersi l'eccezione di giurisdizione sollevata da Poste Italiane, sotto un primo profilo, sul ritenuto presupposto che il ricorso tenderebbe non solo censurare la disposta riduzione di orario di un punto di accesso del Servizio Universale ma la riduzione dell'ufficio postale in quanto tale invadendo con ciò un'area di azione “*libera e no sindacabile di fronte ad alcuna autorità giurisdizionale*”; sotto altro profilo, in virtù della natura privatistica di Poste Italiane S.p.A., soggetto esercente una attività imprenditoriale.

Il Collegio riconosce che in merito alla specifica questione in passato si sono registrate in giurisprudenza posizioni discordanti ma non può

che rilevare come il contrasto sia stato di recente composto pervenendo ad un uniforme orientamento a favore della sussistenza della giurisdizione amministrativa.

Come recentemente precisato *“la fattispecie in esame non è riconducibile ad un mero rapporto di utenza, dal momento che la condotta di Poste Italiane riverbera effetti di carattere generale su un'intera popolazione locale, violando in tesi quegli obblighi di servizio universale che, per il diritto comunitario, gravano innanzi tutto sugli Stati, cui spetta adottare e far rispettare le misure occorrenti affinché le correlate prestazioni siano assicurate nel rispettivo territorio; - nelle previsioni della disciplina nazionale, i reclami che gli utenti, singolarmente o collettivamente, possono rivolgere all'Autorità di regolamentazione, lamentando disservizi di vario genere imputabili agli operatori, non precludono, né condizionano, sul piano della procedibilità, la tutela giurisdizionale, anche in forma immediata. In conclusione, deve essere ribadita la giurisdizione del giudice amministrativo e quindi respinta l'eccezione come sopra formulata dalla resistente”*. (TAR Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 25 febbraio 2016, n. 244).

Infondata è, altresì, l'eccezione di incompetenza della Sezione sollevata ritenendo l'implicita impugnazione di atti promananti da AGCOM che radicherebbe la competenza presso il TAR Lazio.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, c.p.a. *“Il tribunale amministrativo regionale e' comunque inderogabilmente competente sulle controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti di pubbliche amministrazioni i cui effetti diretti sono limitati all'ambito territoriale della regione in cui il tribunale ha sede”*.

Detto criterio, basato sul luogo nel quale si producono gli effetti dell'atto impugnato, prevale per giurisprudenza costante sul criterio del luogo in cui ha sede l'Autorità emanante di cui al primo periodo

della medesima disposizione normativa (TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 5 novembre 2015, n. 2565; TAR Basilicata, 12 novembre 2014, n. 783).

Deve infine respingersi l'istanza di estromissione dal giudizio presentata dal Ministero dello Sviluppo economico poiché è pacifico si tratti di amministrazione portatrice di un interesse a contraddire ancorché le maggiori competenze in tema di servizio postale spettino attualmente all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Cons. Stato, Sez. III, 10 giugno 2014, n. 2976).

Prima di esaminare il merito del ricorso deve ulteriormente precisarsi che le difese di Poste si articolano su una pluralità di argomenti esposti a sostegno della legittimità e opportunità del proprio intervento riorganizzativo, formulate secondo un ordine non sempre coerente con le censure di parte ricorrente e ridondanti quanto a profili affrontati (non sempre riferiti a contenuti del provvedimento impugnato e frutto con ogni probabilità di una standardizzazione dovuta alla dimensione nazionale che ha assunto il contenzioso relativo alla soppressione degli uffici postali).

Premessa, pertanto, l'inaammissibilità di una integrazione postuma della motivazione del provvedimento impugnato, (TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 4 febbraio 2015, n. 388), non potrà che farsi riferimento, ai fini del presente giudizio, alle difese pertinenti con l'oggetto del giudizio così come perimetrato da parte ricorrente con le proprie doglianze.

Quanto al merito del ricorso, con un primo motivo il Comune deduce la violazione dell'art. 3, comma 5, lett. c) del D. Lgs. N. 261/1999; dell'art. 2, comma 2, del D.M. 7 ottobre 2008; del

Contratto di Programma 2009/2011 approvato con L. n. 183/2011 e dell'art. 3 della L. n. 241/1990.

L'omesso coinvolgimento dei Comuni nei processi di razionalizzazione degli uffici postali avrebbe consentito a Poste Italiane di acquisire gli elementi conoscitivi relativi alla realtà locale indispensabili per una ponderata determinazione delle misure organizzative da attuare.

A tal proposito l'Amministrazione evidenzia che il Comune di Collagna si estende su di una superficie di Kmq. 69,82, in zona montuosa, con una popolazione di 940 abitanti dei quali circa il 49% è ultra sessantacinquenne.

L'ufficio postale più vicino è posto ad una distanza che varia dai 6 ai 25 km dalle 6 frazioni comunali.

Detti elementi sarebbero stati trascurati da Poste Italiane che avrebbe proceduto alla propria riorganizzazione rimodulando l'orario di apertura dell'unico ufficio esistente nel Comune basandosi unicamente su ragioni di carattere economico senza considerazione alcuna delle specificità del territorio sul quale si andava ad incidere incorrendo in tal modo in un vizio istruttorio.

Le illustrate specificità, non considerate da Poste Italiane, osterebbero ad una acritica applicazione della disposizione contenuta nell'art. 2, comma 8, del già citato Contratto di Programma per la quale *“L'apertura degli uffici postali di cui all'art. 2, comma 5 D.M. 7 ottobre 2008 deve intendersi effettuata a giorni alterni e nelle 18 ore settimanali?”*.

Poste replica a detta contestazione affermando che l'art. 2, comma 8, del Contratto di programma non richiede che le determinazioni in questione debbano essere adottate all'esito di un procedimento amministrativo trattandosi invece di atti espressione della potestà

autorganizzatoria della Società soggetti al solo obbligo di comunicazione *ex art. 5 della Delibera 342/14/CONS dell’Autorità di Regolamentazione del Settore Postale rubricato “Comunicazione nei confronti degli Enti locali”* ai sensi del quale *“gli interventi di chiusura e rimodulazione oraria degli uffici postali devono essere comunicati da Poste Italiane ai Sindaci dei Comuni interessati ... con congruo anticipo, almeno 60 giorni prima della data prevista di attuazione dell’intervento”*.

Tanto ha fatto con la nota impugnata con la quale ha adempiuto ad un mero obbligo di comunicazione: l’unico posto a proprio carico nei confronti degli enti locali.

Con il secondo motivo di ricorso (che può essere scrutinato congiuntamente al primo stante la sostanziale omogeneità delle censure) il Comune deduce la violazione dell’art. 2, comma 8, del contratto di programma 2009/2011 in base al quale *“con riferimento alla rete degli uffici postali, al fine di contenere l’onere del servizio universale, la Società può ridefinire la propria articolazione di base del servizio secondo parametri più economici, valutando con le autorità locali una eventuale presenza più efficace rispetto all’evoluzione della domanda di servizi nelle singole aree territoriali, anche tenendo conto dei relativi oneri”*.

La decisione di procedere alla chiusura dell’ufficio oggetto di impugnazione nel presente giudizio sarebbe invece motivata sulla sola base di esigenze di contenimento dei costi da parte dell’Azienda senza alcuna considerazione delle esigenze specifiche del territorio.

L’omissione di tale necessario passaggio procedimentale vizierebbe l’istruttoria compiuta e la conseguente mancata considerazione delle specificità del territorio e della comunità ivi insediata priverebbe il provvedimento impugnato di un congruo supporto motivazionale.

Poste Italiane, confermando con ciò gli assunti del Comune ricorrente, incentra le proprie difese su ragioni di natura meramente economica affermando che il criterio guida per la chiusura e/o riduzione oraria degli uffici (in eccesso rispetto ai criteri minimi di presenza territoriale stabiliti da AGCOM) non potrebbe che essere quello dell'efficienza economica, ragion per la quale godrebbe della più ampia autonomia organizzativa con il solo limite del rispetto del Contratto di programma.

*In primis* evidenzia l'esiguità del contributo statale all'onere di servizio universale che la legge di stabilità 2015 (n. 190/2014) avrebbe ridotto ad un massimo di € 262.400.000,00.

Tale riduzione (dai precedenti 380,6 milioni del 2011 e 327,3 del 2012) avrebbe determinato la necessità di procedere alla chiusura o riduzione degli orari di apertura *“di alcuni uffici improduttivi, non pertinenti né necessari in base agli obblighi del Servizio Universale puntualmente individuati sulla scorta dei criteri delineati dalla medesima Autorità”* (pag. 9 della memoria di costituzione).

Quanto alla violazione dell'art. 2, comma 8, del Contratto di programma laddove è richiesto il preventivo coinvolgimento delle amministrazioni locali, Poste Italiane contesta che l'impugnata nota del 1° luglio 2015 sia atto afferente un procedimento amministrativo essendo invece un atto espressione della potestà autorganizzatoria della Società soggetto al solo obbligo di comunicazione *ex art. 5* della Delibera 342/14/CONS dell'Autorità di Regolamentazione del Settore Postale rubricato *“Comunicazione nei confronti degli Enti locali?”* ai sensi del quale *“gli interventi di chiusura e rimodulazione oraria degli uffici postali devono essere comunicati da Poste Italiane ai Sindaci dei Comuni*

*interessati ... con congruo anticipo, almeno 60 giorni prima della data prevista di attuazione dell'intervento*'.

Su Poste graverebbe pertanto un onere di mera comunicazione al quale avrebbe ottemperato con la nota impugnata.

Rileva infine Poste che la comunicazione del Direttore di filiale sarebbe atto meramente attuativo della delibera AGCOM e quindi è in detta delibera che dovrebbe rinvenirsi il supporto motivazionale del provvedimento impugnato.

Il ricorso è fondato.

Per quanto attiene al mancato coinvolgimento del Comune nella fase pianificatoria deve disattendersi la tesi di Poste in base alla quale incomberebbe sulla Società il solo onere di preventiva comunicazione, atteso che l'art. 2, comma 8, del già richiamato contratto di programma 2009/2011 prevedendo che *“con riferimento alla rete degli uffici postali, al fine di contenere l'onere del servizio universale, la Società può ridefinire la propria articolazione di base del servizio secondo parametri più economici, valutando con le autorità locali ...”* impone inequivocabilmente una previa intesa con l'Ente.

L'espressa previsione della considerazione delle specificità locali, inoltre, non consente di considerare il provvedimento motivato per relationem con rinvio agli atti adottati dalla AGCOM che per loro natura dettano indirizzi di portata generale e non contengono alcuna analisi riferita alle singole realtà locali.

A tal proposito la giurisprudenza, con posizione alla quale si aderisce, ha precisato *“che sono illegittimi, per difetto di motivazione e d'istruttoria, i provvedimenti con i quali Poste Italiane S.p.A. ha disposto la chiusura di due uffici postali presenti in un Comune per motivi meramente economici e senza una previa comparazione dei vari interessi, compresi quelli evidenziati dal Comune*

*anche in relazione alla particolare conformazione del territorio comunale e comunque senza una congrua motivazione, ma facendo mero richiamo a disposizioni che, per la loro generalità, non possono tener conto delle specifiche concrete situazioni (T.A.R. Sardegna, sez. I, 16 ottobre 2015 n. 1068; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 15 luglio 2015 n. 332)” (TAR Calabria, n. 244/2016, cit.).*

Quanto, infine, alle ragioni di ordine economico legate all’adeguamento dell’offerta all’effettiva domanda e al riequilibrio economico (che, si ribadisce, sono le uniche allegate nella comunicazione impugnata) e che il Comune contesta con il secondo motivo di ricorso, la giurisprudenza è pacifica nel ritenerle di per sé insufficienti a sorreggere sotto il profilo motivazionale la misura in questa sede contestata essendo necessario un bilanciamento fra le esigenze di natura economica del gestore e le esigenze degli utenti, specie di quanti si trovano in condizioni territorialmente più disagiate (come nel caso di specie) individuando valide soluzioni alternative (Cons. Stato, Sez. III, 6 giugno 2014, n. 2873).

Sotto un primo profilo deve contestarsi la allegata diminuzione del contributo statale a compensazione degli oneri connessi al servizio universale che è da ritenersi superiore a quanto indicato dalla resistente.

Il nuovo contratto di programma 2015-2019, all’art. 6, dispone che l’importo *“in eccesso rispetto alla somma di 262,4 milioni di euro può essere compensato per ciascun anno, nei sensi e con le modalità di cui all’art. 3, comma 12 lettera b) e di cui all’art. 10 del decreto legislativo n. 261 del 1999 sulla base del costo netto del servizio postale universale verificato dall’Autorità e comunque nella misura massima a di 89 milioni di euro annui. Il contributo a carico del fondo di compensazione di cui all’art. 3, comma 12 lettera b) del decreto*

*legislativo n. 261 del 1999 è comunque erogato al fornitore del servizio universale nei limiti degli importi effettivamente versati dagli operatori obbligati? (importo aggiuntivo che determina un ammontare del contributo paragonabile a quelli relativi agli anni 2011 e 2012 indicati da Poste).*

Sotto un secondo profilo, deve rilevarsi che, come già anticipato, Poste fruisce di un contributo statale che trova causa nella necessità di assicurare il "servizio universale" anche in centri disagiati in relazione ai quali l'attività non consente una piena remuneratività dei fattori produttivi impiegati, ma è proprio in ragione di ciò che un trasferimento di danaro pubblico ad un soggetto privato costituito in forma societaria e operante sul mercato trova giustificazione.

Come infatti rilevato dalla giurisprudenza in presenza di analoga fattispecie *“il ragionamento di Poste Italiane sembra al Collegio voler configurare un vero e proprio "circolo vizioso": la normativa comunitaria giustificerebbe gli aiuti pubblici in relazione alla onerosità ed antieconomicità del servizio universale reso capillarmente anche con gestioni in perdita; ma il medesimo servizio non dovrebbe essere erogato laddove risulti di per sé non remunerativo, trascurandosi in tal modo di considerare che è grazie al "servizio universale" che Poste Italiane esercita un forte richiamo di clientela, supportando, in tal modo, la gestione degli ulteriori servizi, finanziari, erogati agli utenti. E', peraltro, facile obiettare, sotto tale profilo, che, ove mai Poste Italiane intendesse fa valere esclusivamente il proprio diritto aziendale di ricercare la normale remunerazione dell'attività svolta, dovrebbe agire sul mercato come una normale impresa e non come azienda pubblica interamente partecipata con capitale pubblico ed per di più assistita, in parte, dall'aiuto finanziario dello Stato prima ricordato”* (TAR Sicilia, n. 508/2016, cit.)

Nel caso di specie, inoltre, Poste non ha in ogni caso illustrato le ragioni di natura economico finanziaria assunte a presupposto della

misura impugnata avendo motivato il provvedimento impugnato in maniera generica e stereotipata.

Irrilevante è ai fini in esame la circostanza, menzionata nell'atto impugnato, per la quale *“tale intervento, in ottemperanza all'art. 2 comma 6 del vigente Contratto di Programma 2009-2011, rientra in un piano di efficientamento volto all'adeguamento dell'offerta all'effettiva domanda dei servizi postali in tutti i Comuni del territorio nazionale in ragione del comprovato disequilibrio economico di cui alla erogazione del servizio postale universale come rappresentato anche, nelle singole situazioni specifiche alla Autorità di Regolamentazione del settore postale all'atto della trasmissione del piano degli interventi”*.

Come già rilevato in giurisprudenza a fronte di un atto di tale identico contenuto *“la sua motivazione risulta disancorata da qualunque esplicitazione di fatti riferibili al caso di specie, tanto da ridursi ad una mera clausola di stile, replicabile in maniera identica in qualunque situazione, non comprendendosi le ragioni poste a base del provvedimento impugnato”* (TAR Lombardia, Milano, sez. III, 29 settembre 2015 n. 2036).

Per quanto precede il ricorso deve essere accolto.

Le spese di giudizio sono liquidate in dispositivo - in favore del Comune ricorrente e poste a carico di Poste tenendo conto della circostanza che all'odierna udienza sono state chiamate una pluralità di cause analoghe i cui ricorrenti sono patrocinati dallo stesso difensore

Sussistono invece giuste ragioni per compensare le spese di giudizio fra il Comune e il Ministero dello Sviluppo economico.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sezione staccata di Parma, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

accoglie il ricorso;

condanna Poste Italiane S.p.A. al pagamento in favore del Comune ricorrente delle spese di giudizio che liquida in € 1.000,00 oltre IVA e CPA e alla refusione del contributo unificato;

compensa le spese di giudizio fra il Comune e il Ministero dello sviluppo economico.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Conti, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Marco Poppi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/06/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)