

Publicato il 22/10/2021

N. 02207/2021 REG.PROV.COLL.
N. 02046/2015 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2046 del 2015, proposto dal Comune di Savignano Irpino in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Armando Profili, con domicilio eletto presso lo studio Armando Profili Avv. in Salerno, c/o Segreteria Tar;

contro

Poste Italiane S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Marco Filippetto, Carlo Mirabile, e Cesare Graniero, con domicilio eletto presso lo studio Angelo Clarizia in Salerno, via P. Pastena c/o Filiale Posteital;

Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Salerno, domiciliataria *ex lege* in Salerno, corso Vittorio Emanuele n.58;

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

per l'annullamento della nota raccomandata n. 72158194041-4 del 01/07/2015 del direttore della Filiale di Avellino di Poste Italiane con la

quale è stata comunicata la modifica dell'orario di apertura al pubblico dell'ufficio postale di Savignano Irpino sito in corso Vittorio Emanuele

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Poste Italiane S.p.A. e del Ministero dello Sviluppo Economico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Fabio Di Lorenzo nell'udienza smaltimento del giorno 18 ottobre 2021, tenuta da remoto con modalità *Microsoft Teams* ai sensi dell'art. 87, comma 4-*bis* c.p.a., aggiunto dall'art. 17, comma 7, lett. a), D.L. 9 giugno 2021, n.80, conv. in L. 6 agosto 2021, n.113, e del Decreto P.d.C.S. del 28 luglio 2021;

I. Il Comune ricorrente impugna con il presente ricorso la Nota n. 72158194041 del 01.07.2015 del Direttore della Filiale di Avellino di Poste Italiane, con cui Poste S.p.A. ha disposto la rimodulazione dell'orario di apertura dell'Ufficio Postale di Savignano Irpino sito in Corso Vittorio Emanuele, disponendo l'apertura non in tutti giorni e a tempo pieno, bensì per motivi di economicità la chiusura in tre giorni settimanali, impugnando altresì gli atti connessi e presupposti.

Si è costituita in data 1.10.2015 l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Salerno in rappresentanza congiuntamente del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'AGCOM – Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, per resistere al ricorso. Con memoria del 19.10.2015 il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno chiesto l'estromissione dal giudizio per difetto di legittimazione passiva, in ragione dell'esclusiva legittimazione di Poste Italiane.

Si è costituita Poste S.p.A., eccependo il difetto di giurisdizione, nonché il difetto di legittimazione attiva del Comune, nonché l'inammissibilità per

genericità dei motivi di ricorso, e chiedendo nel merito il rigetto del gravame.

2. Deve essere, innanzi tutto, disattesa l'eccezione difetto di giurisdizione sollevata in rito da Poste Italiane sul presupposto che il ricorso si rivolgerebbe avverso un atto organizzativo costituente espressione dell'autonomia privata, di cui la società resistente gode quale soggetto giuridico di diritto privato esercente un'attività imprenditoriale.

Invero, come rilevato da recente giurisprudenza, anche di questo Tribunale, *«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»* (in tal senso, questo T.A.R., Sezione I, n. 2355/2016), con conseguente riconducibilità delle controversie sui provvedimenti di chiusura o rimodulazione oraria degli uffici postali all'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a. (in questo senso, T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III, n. 4593/2018 e n. 1117/2014, nonché *ex multis* Consiglio di Stato, Sezione III, n. 2972/2014).

3. È infondata l'eccezione di difetto di legittimazione attiva in capo al Comune. Infatti da un lato il Comune, quale ente esponenziale espressione della collettività, ha un evidente interesse a che il servizio postale venga svolto nell'intero territorio comunale in modo consono alle esigenze dei cittadini, e d'altro lato in quanto lo stesso comune ha interloquito con le poste italiane, prima della decisione impugnata in questa sede.

4. È infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità dei motivi. I motivi infatti sono sufficientemente dettagliati nel *petitum* e nella *causa petendi*.

5. Con memoria del 19.10.2015 il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno eccepito il proprio difetto

di legittimazione passiva, in ragione dell'esclusiva legittimazione di Poste Italiane.

Il rilievo è fondato, in quanto i due Ministeri in base al d.l. 201/11 non hanno competenza in tema di vigilanza e regolazione del settore postale, tantomeno con riguardo alla erogazione del servizio universale.

Il Collegio quindi ritiene il difetto di legittimazione passiva dei due Ministeri.

6. Nel merito, con i due motivi di ricorso, che possono essere esaminati congiuntamente, parte ricorrente ha lamentato la violazione e falsa applicazione dell'art. 2 del decreto del ministero dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008, sotto il profilo dell'eccesso di potere, del difetto di motivazione e di istruttoria. Secondo parte ricorrente il provvedimento impugnato ha disposto la chiusura dell'unico ufficio postale del Comune per tre giorni alla settimana, motivando solo con riguardo alle esigenze di economicità, e senza tener conto del fatto che trattasi di un Comune montano, in cui gran parte della popolazione è anziana e ha difficoltà a spostarsi autonomamente in altri Comuni per raggiungere altri uffici postali; inoltre la motivazione non terrebbe conto della particolare conformazione del territorio, in quanto le strade montane sono impervie e non agevolmente praticabili, per cui il dato della mera distanza chilometrica dal Comune più vicino dotato di sportello postale non è sufficiente se non letto congiuntamente al dato della qualità delle strade. Inoltre parte ricorrente ha lamentato che nel provvedimento impugnato non è tenuto conto che il Comune più vicino, Greci, ha un ufficio postale con giorni di apertura coincidenti con quelli del Comune ricorrente, per cui i cittadini non trarrebbero alcun beneficio da tale altro ufficio postale nei giorni di chiusura dello sportello postale sito nel Comune ricorrente; invece gli uffici postali dei restanti Comuni confinanti distano oltre 10 km di distanza, con tempi di percorrenza abbastanza lunghi per via della collocazione geografica montana. Insomma, secondo parte ricorrente, di

fronte a situazioni particolari legate alla conformazione geografica dell'area i criteri dell'economicità non possono essere assunti come dato assoluto e anche le distanze vanno valutate con estrema attenzione, rifuggendo da qualsiasi automatismo. In sostanza la riduzione di uffici postali non può seguire una logica meramente economica.

6.1. In linea di inquadramento generale, la giurisprudenza ha evidenziato che *«il criterio della distanza di cui all'art. 2, comma 1, del d.m. 7.10.2008 va considerato nel contesto di cui al d.lgs. n. 261 del 1999, sicchè non è la mera misurazione chilometrica a dover essere presa in considerazione, ma anche la concreta idoneità dell'ufficio postale che rimane esistente ad assicurare un livello di servizio che presenti, anche per il territorio che viene sguarnito di un proprio ufficio, i connotati dell'universalità, vale a dire dell'accessibilità a chiunque a condizione economiche eque e ragionevoli del servizio (Consiglio di Stato – sez. VI, n. 287/2016); con specifico riguardo alla distanza massima di accessibilità del servizio universale art. 2 del d. m. 7.10.2008, tale criterio è un requisito necessario, ma da solo non sufficiente perché possa ritenersi che il concessionario continui a garantire il servizio universale, non solo il criterio dell'economicità del servizio non può essere assunto quale dato assoluto, ma anche il profilo delle distanze chilometriche deve essere valutato con estrema attenzione, rifuggendo da qualunque automatismo anche perché l'espressione accessibilità del servizio, utilizzata dai criteri stabiliti dal decreto ministeriale non può [...] prescindere dall'effettiva percorribilità delle strade di accesso all'ufficio postale in termini di reale fruibilità dei cittadini»* (Cons. Stato, sez. VI, n. 2976/2014 n. 635 e n. 1262/2015; conf. T.A.R. Friuli, sez. I, 15/7/2015, n. 332). In altri termini, *«In materia di chiusura di uffici postali, il criterio della distanza di cui all'art. 2, comma 1, d. m. 7 ottobre 2008 va considerato nel contesto di cui al d.lg. n. 261/1999, sicché non è la mera misurazione chilometrica a dover essere presa in considerazione, ma anche la concreta idoneità dell'ufficio postale*

che rimane esistente ad assicurare un livello di servizio che presenti, anche per il territorio che viene sguarnito di un proprio ufficio, i connotati dell'universalità, vale a dire dell'accessibilità a chiunque a condizione economiche eque e ragionevoli del servizio; non solo il criterio della economicità del servizio non può essere assunto quale dato assoluto, ma anche il profilo delle distanze chilometriche deve essere valutato con estrema attenzione, rifuggendo da qualunque automatismo anche perché l'espressione "accessibilità al servizio", utilizzata dai criteri stabiliti dal decreto ministeriale non può (...) prescindere dall'effettiva percorribilità delle strade di accesso all'ufficio postale in termini di reale fruibilità da parte dei cittadini, occorrendo pertanto un'istruttoria completa e approfondita, per rilevare in modo certo se la modifica del sistema di distribuzione degli uffici non mantenga al fondo inalterate la garanzia per i cittadini di assicurazione del servizio di interesse economico generale; l'adeguatezza della rete di distribuzione degli uffici postali secondo le percentuali stabilite dall'art. 2, comma 2, d. m. 7 ottobre 2008 deve essere verificata su base locale, anche se non necessariamente a livello "intracomunale", secondo il criterio delle c.d. "aree di prossimità"» (Cons. Stato, sez. VI, 10/5/2017, n. 2140). Inoltre, con particolare riguardo alle aree rurali, «I criteri dettati con il d.m. 7 ottobre 2008 devono intendersi in parte integrati sia dall'art. 2 comma 8 del contratto di programma 2009/2011 tutt'ora in vigore (l. n. 183/2011), sia dalla direttiva 2008/6/Ce "54 considerando" sia dall'art. 3 comma 5, d.lg. n. 261/1999 come modificato dal d.lg. n. 58/2011. La direttiva comunitaria e il d.lg. hanno posto un particolare accento anche sulle esigenze degli utenti, in particolare delle zone rurali e di quelle scarsamente popolate; esigenze che non sarebbero rispettate col solo criterio di ragionevolezza basato sull'equilibrio economico come presupposto per la permanenza di uffici postali in territori particolarmente disagiati. È quasi superfluo rilevare come nell'ambito di un servizio pubblico l'equilibrio economico non possa

assumere la stessa determinante rilevanza che assume nella gestione di un'impresa privata. In maniera più precisa poi il Contratto di programma prevede la possibilità di concordare con le autorità locali una presenza più articolata nelle singole aree territoriali i cui costi non siano a carico della società stessa» (T.A.R. Lazio, sez. III, 12/02/2014, n.1745).

È opportuno richiamare anche l'orientamento espresso dal T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III *ter*, con la sentenza n. 4593/2018, che, dopo aver dettagliatamente ricostruito il quadro normativo di riferimento, sia a livello europeo che nazionale, tra cui oltre al d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261 (di attuazione della dir. 97/67/CE, modificato dal d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, a sua volta attuativo della dir. 2008/6/CE), il d.m. 7 ottobre 2008, recante i “criteri di distribuzione dei punti di accesso” alla rete nonché la delibera AGCom n. 342/14/CONS del 26 giugno 2014, di ulteriore specificazione di detti criteri ed il contratto di programma per il triennio 2009-2011, approvato con l'art. 33, comma 31, della l. n. 183/2011 - nel richiamarsi ai principi espressi dalla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia di soppressione degli uffici postali (ritenuti “*senz'altro estensibili anche alle ipotesi di rimodulazione dell'orario di apertura*”), ha, dunque, concluso come «*sul piano procedimentale la determinazione ... di rimodulazione dell'orario di apertura di un ufficio postale presuppone un'accurata istruttoria, comprensiva anche della fase di necessaria interlocuzione con gli enti locali interessati, e richiede una motivazione idonea a dar conto, oltre che degli esiti di detta interlocuzione, anche delle specificità della situazione locale, risultando a tal fine insufficiente sia un rinvio generico e standardizzato ad atti quali il piano di intervento (o di "riorganizzazione" o di "razionalizzazione ed efficientamento"), pur se "positivamente vagliato dall'Autorità di vigilanza del settore", sia l'enunciazione delle disposizioni di riferimento”, sicchè, in definitiva, “l'istruttoria e la motivazione devono tenere conto delle "specificità del caso concreto”*».

6.2. Ad avviso di questo Collegio risulta fondata la censura di difetto di motivazione e d'istruttoria in relazione alla particolare conformazione del territorio comunale in oggetto.

Va, infatti, osservato come in questa vicenda l'aspetto economico, cioè l'esigenza per le Poste Italiane di risparmiare e quindi di ridurre il numero degli uffici postali, se va ovviamente considerato nella sua rilevanza in una situazione di ristrettezza economica generale, tuttavia non può essere considerato né esclusivo né prevalente sull'interesse pubblico allo svolgimento corretto di un servizio universale come va considerato il servizio postale.

In particolare, sulla base altresì dei principi europei di cui alla direttiva 2008/6/CE, il dato economico ovvero quello della distanza indicato del decreto ministeriale del 7 ottobre 2008, non possono essere considerati né come assoluti né come di automatica applicazione, ma vanno rapportati alla situazione geografica e orografica di alcune zone, onde raggiungere un equilibrio e un bilanciamento tra gli interessi degli utenti e quelli dell'azienda.

In altri termini, in ragione della mancata valutazione di tutti tali aspetti concreti, il contestato provvedimento adottato dalla società resistente è illegittimo sotto il profilo della carenza di istruttoria e di motivazione, avendo Poste Italiane del tutto omesso di vagliare la specificità della situazione in cui versa la popolazione interessata ed, in particolare, il relativo specifico dato geografico, da intendersi non già quale mera distanza chilometrica bensì in relazione alla sua contestualizzazione con altri fattori, quali la composizione della popolazione, le condizioni di accessibilità e «l'effettiva percorribilità delle strade di accesso all'ufficio postale in termini di reale fruibilità da parte dei cittadini», occorrendo, pertanto, *«un'istruttoria completa e approfondita, per rilevare in modo certo se la modifica del sistema di distribuzione degli uffici non mantenga al fondo inalterate la garanzia per i cittadini di assicurazione del servizio*

di interesse economico generale» (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione VI, 9 febbraio 2015, n. 635 e 11 marzo 2015, n. 1262).

In conclusione, il ricorso deve essere accolto sotto tale profilo (con assorbimento di ogni altro motivo di gravame che non sia stato oggetto di specifica disamina) ed il contestato provvedimento di Poste Italiane, recante la modifica dell'orario di apertura al pubblico dell'ufficio postale per cui è causa, deve essere annullato, restando comunque salvo ed impregiudicato ogni ulteriore atto che Poste Italiane intenderà assumere nell'esercizio dei propri relativi poteri, pur sempre nei limiti dell'effetto conformativo che consegue alla presente pronuncia.

6.3. Dunque il ricorso è accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

7. In ragione della particolarità e controvertibilità della vicenda esaminata, sussistono gravi motivi che giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e annulla gli atti impugnati, compensando le spese di lite.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2021 tenuta da remoto con modalità *Microsoft Teams* con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Primo Referendario

Fabio Di Lorenzo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Fabio Di Lorenzo

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO