Pubblicato il 10/05/2017

N. 02140/2017REG.PROV.COLL.

N. 06163/2016 REG.RIC.

N. 06166/2016 REG.RIC.

N. 06168/2016 REG.RIC.

N. 06542/2016 REG.RIC.

N. 06544/2016 REG.RIC.

N. 06659/2016 REG.RIC.

N. 06723/2016 REG.RIC.

N. 07378/2016 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6163 del 2016, proposto dal Comune di Civitella di Romagna, in persona del Sindaco "pro tempore", rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Maltoni, domiciliato ex art. 25 del c.p.a. presso la segreteria della sesta sezione del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

contro

Poste Italiane s.p.a., in persona del legale rappresentante "pro tempore",

rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Filippetto, Andrea Ambroz, Angelo Clarizia e Carlo Mirabile, con domicilio eletto presso la Direzione Affari Legali di Poste Italiane in Roma, viale Europa, 175;

Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del legale rappresentante "pro tempore", rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 6166 del 2016, proposto dal Comune di Montefiore Conca, in persona del Sindaco "pro tempore", rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Maltoni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giuliano Fonderico in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 173;

contro

Poste Italiane, come sopra rappresentate, difese ed elettivamente domiciliate; Ministero dello Sviluppo Economico, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato;

sul ricorso numero di registro generale 6168 del 2016, proposto dal Comune di Imola, in persona del Sindaco "pro tempore", rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Maltoni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giuliano Fonderico;

contro

Poste Italiane, come sopra rappresentate, difese ed elettivamente domiciliate; Ministero dello Sviluppo Economico, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato;

sul ricorso numero di registro generale 6542 del 2016, proposto dal Comune di Camugnano, in persona del Sindaco "pro tempore", rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Maltoni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giuliano Fonderico;

contro

Poste Italiane, come sopra rappresentate, difese ed elettivamente domiciliate; Ministero dello Sviluppo Economico, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato;

sul ricorso numero di registro generale 6544 del 2016, proposto dal Comune di Alto Reno Terme (già Comune di Granaglione), in persona del Sindaco "pro tempore", rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Maltoni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giuliano Fonderico;

contro

Poste Italiane, come sopra rappresentate, difese ed elettivamente domiciliate; Ministero dello Sviluppo Economico, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato;

sul ricorso numero di registro generale 6659 del 2016, proposto dal Comune di Frassinoro, in persona del Sindaco "pro tempore", rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Maltoni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giuliano Fonderico;

contro

Poste Italiane, come sopra rappresentate, difese ed elettivamente domiciliate; Ministero dello Sviluppo Economico, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato;

sul ricorso numero di registro generale 6723 del 2016, proposto dal Comune di Predappio, in persona del Sindaco "pro tempore", rappresentato e difeso dall'avvocato Patrizia Mussoni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paola

Mastrangeli in Roma, via Mondragone, 10;

contro

Poste Italiane, come sopra rappresentate, difese ed elettivamente domiciliate; Ministero dello Sviluppo Economico e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in persona dei rispettivi legali rappresentanti "pro tempore", rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 7378 del 2016, proposto dal Comune di Meldola, in persona del Sindaco "pro tempore", rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Lauricella, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Renato Caruso in Roma, via Cristoforo Colombo, 436;

contro

Poste Italiane, come sopra rappresentate, difese ed elettivamente domiciliate; Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in persona dei rispettivi legali rappresentanti "pro tempore", rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma, con riferimento a tutti i ricorsi

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia Romagna –sede di Bologna, sezione prima, n. 600 del 2016, resa tra le parti, con la quale sono stati respinti i ricorsi, riuniti, proposti:

-dal Comune di Civitella di Romagna, per l'annullamento del provvedimento de 1° luglio 2015 di chiusura dell'ufficio postale di Voltre, sito in Piazza Giacomo Matteotti, 10;

-dal Comune di Montefiore Conca, per l'annullamento del provvedimento di

riduzione dell'orario di apertura al pubblico dell'ufficio postale sito in via Europa, 34;

-dal Comune di Imola, per l'annullamento del provvedimento di chiusura dell'ufficio postale di Sasso Morelli, via Correcchio, 75;

-dal Comune di Camugnano, per l'annullamento a) del provvedimento di chiusura dell'ufficio postale di Bargi, sito in via Piana, 5/B, e b) del provvedimento di riduzione dell'orario di apertura al pubblico dell'ufficio postale di Ponte di Verzuno, Via Provinciale, 56;

-dal Comune di Alto Reno Terme (già Comune di Granaglione), per l'annullamento dei provvedimenti di chiusura degli uffici postali a) di Borgo Capanne, via Gherardi, 38, e b) di Granaglione, via G. Marconi, 55;

-dal Comune di Frassinoro, per l'annullamento dei provvedimenti a) di chiusura dell'ufficio postale di Romanoro – via Chiesa, 10, e b) di rimodulazione dell'orario di apertura al pubblico dell'ufficio postale di Fontanaluccia, sito in via della Diga, 23;

-dal Comune di Predappio, per l'annullamento del provvedimento di chiusura dell'ufficio postale sito in frazione Tontola, Via S. Pietro, 4;

-dal Comune di Meldola, per l'annullamento del provvedimento di chiusura dell'ufficio postale di Ricò;

Visti i ricorsi in appello, con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Poste Italiane e delle Amministrazioni e Autorità amministrative statali, rappresentate e difese dall'Avvocatura generale dello Stato;

Viste le ordinanze cautelari della sezione nn. 4157, 4156, 4155, 4153, 4152, 4150, 4147 e 4932 del 2016;

Viste le memorie difensive presentate dai comuni appellanti e da Poste Italiane a sostegno delle rispettive posizioni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 13 aprile 2017 il consigliere Marco Buricelli e uditi per le parti gli avvocati: Andrea Maltoni per i Comuni di Civitella di Romagna, Montefiore Conca, Imola, Camugnano, Alto Reno Terme e Frassinoro; Patrizia Mussoni per il Comune di Predappio; Riccardo Riedi, su delega dall'avv. Giovanni Lauricella, per il Comune di Meldola; Sergio Fiorentino, dell'Avvocatura generale dello Stato, per i Ministeri e per l'Autorità amministrativa indipendente intimati; Angelo Clarizia, Marco Filippetto e C. Calamita, per dichiarata delega dell'avv. Carlo Mirabile, per Poste Italiane;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.Con otto ricorsi distinti, proposti nell'ottobre del 2015, le amministrazioni comunali in epigrafe impugnavano, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia –Romagna –sede di Bologna, i provvedimenti del 1° luglio 2015 con i quali la società Poste Italiane aveva disposto la chiusura, a partire dal 7 settembre 2015, degli uffici specificati sopra, per ragioni di disequilibrio economico, e gli atti a essi connessi.

In alcuni casi (Montefiore Conca, Via Europa, 34; Frassinoro, frazione Fontanaluccia e Camugnano, Ponte Verzuno), le amministrazioni ricorrenti contestavano anche gli atti, sempre del 1° luglio 2015, con i quali, per motivi di disequilibrio economico, la società Poste Italiane aveva rimodulato l'orario di apertura al pubblico di alcuni uffici, riducendolo.

I provvedimenti di chiusura e di modifica dell'orario venivano impugnati per violazione di legge ed eccesso di potere sotto svariati profili.

2.Con la sentenza in epigrafe il Tar, riuniti i ricorsi, dopo avere respinto le eccezioni di difetto di giurisdizione e di incompetenza territoriale sollevate da Poste Italiane, e avere riepilogato il quadro normativo di riferimento entro il quale

si inseriscono i provvedimenti di chiusura e di riduzione degli orari, rilevava che i parametri di distribuzione territoriale degli uffici postali indicati all'art. 2 del d. m. 7 ottobre 2008 si applicano su base nazionale e non su base comunale, come invece pretenderebbero le amministrazioni locali ricorrenti; e riteneva di dover verificare in quali casi l'antieconomicità dell'Ufficio postale da chiudere non possa essere un criterio legittimo poiché in contrasto con il d. m. del 7 ottobre 2008 e con la delibera n. 342/2014 dell'Agcom.

A questo riguardo, la sentenza richiama il Contratto di programma 2009 -2011 il quale "disciplina, all'art. 2, "attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di contenimento dei costi e di efficienza di gestione" della rete postale, con specifiche previsioni che hanno rilevanti implicazioni sull'evolversi della struttura delle rete di Poste Italiane. In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 6, del Contratto di programma, Poste Italiane trasmette all'Autorità con cadenza annuale l'elenco degli uffici postali e delle strutture di recapito che non garantiscono condizioni di equilibrio economico e, contestualmente, il piano di intervento per la progressiva razionalizzazione della loro gestione. Poste Italiane deve illustrare i criteri seguiti nella pianificazione degli interventi di razionalizzazione nonché quantificare il contenimento dei costi e degli oneri del servizio universale conseguibile attraverso la realizzazione del piano. Gli interventi pianificati devono, in ogni caso, assicurare il rispetto dei criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale definiti dal DM 7 ottobre 2008. Attraverso il richiamo di tali criteri, il Contratto di programma pone un vincolo agli obiettivi di contenimento degli oneri del servizio universale e di efficiente gestione della rete, secondo un'impostazione di principio che vede prevalere la ratio propria del servizio universale, che - a tutela delle esigenze essenziali degli utenti - impone la fornitura del servizio anche in situazioni di fallimento di mercato, caratterizzate da bassi volumi di domanda ed alti costi di esercizio, tali da rendere l'erogazione delle

prestazioni strutturalmente non redditiva ed antieconomica. A prescindere poi da situazioni di squilibrio economico, il Contratto di programma, al comma 8 del medesimo articolo, riconosce alla società la facoltà di ridefinire l'articolazione della propria rete di uffici postali "secondo parametri più economici", vincolando, peraltro, l'esercizio di tale facoltà al fine del contenimento degli oneri del servizio universale. La correzione che la Delibera ha portato ai criteri ministeriali –prosegue il Tar- riguarda solamente i comuni rurali e montani e le isole minori.

I comuni ricorrenti non rientrano nelle categorie suindicate. (A questo riguardo) l'eliminazione degli uffici diseconomici è un obbligo stabilito nel contratto di programma particolarmente rilevante ora che lo Stato ha ridotto il limite massimo che può essere dato a Poste Italiane in relazione all'espletamento del servizio universale con uffici antieconomici."

La sentenza riporta poi i commi più significativi (dal VI all'VIII) dell'art. 2 del Contratto di programma

Viene quindi richiamata la Legge di stabilità 2015 che avrebbe sensibilmente modificato il quadro normativo relativo al servizio universale postale, stabilendo in particolare la riduzione del contributo statale a Poste Italiane per il servizio universale e la necessità di continuare ad assicurare nei prossimi anni la sostenibilità economica del servizio (vista la contrazione dei volumi postali e il conseguente lievitare dei costi di fornitura del servizio).

"Dalla relazione annuale dell'Autorità –prosegue il Tar- si evince che i costi sostenuti da Poste Italiane per garantire il servizio postale universale anche in condizioni di non economicità sarebbero superiori al contributo ricevuto, (cosa che non potrebbe che) incrementare il piano di razionalizzazione per ridurre i costi a carico della collettività.

"Oltretutto bisogna considerare la riduzione dell'utilizzazione del servizio universale che si verifica ogni anno per l'incremento di metodi informatici

alternativi per inviare documenti e comunicazioni in genere. (I Comuni non avrebbero) giustificato in giudizio la necessità di non chiudere il presidio postale della frazione, al di là di considerazioni generiche circa i disagi (sofferti dalla) popolazione che abitualmente si serviva dell'ufficio postale e circa l'esistenza di popolazione anziana con difficoltà di spostamento. I numeri delle operazioni svolte quotidianamente sono così bassi che si deve supporre che un utente di quell'Ufficio si reca alla Posta raramente. Peraltro nessun Comune ha presentato dati anagrafici per rilevare quanta popolazione anziana fosse ricompresa tra quella penalizzata dalla razionalizzazione. In ogni caso Poste Italiane ha dimostrato con gli atti depositati che esistono uffici postali che rimangono in vita a distanze non eccessive da quello sopprimendo.

Nessuno dei Comuni ricorrenti ha fatto proposte, in coerenza con quanto previsto nell'art. 2, comma 8, del Contratto di Programma … per concordare "una presenza più articolata nelle singole aree territoriali, i cui costi non siano a carico della Società stessa ".

3.La sentenza n. 600/2016 è stata impugnata come detto con otto atti di appello separati, attinenti sia alla chiusura degli uffici disposta con i provvedimenti del 1° luglio 2015 e sia alle rimodulazioni degli orari di apertura al pubblico relative agli uffici postali di Montefiore Conca (RG n. 6166 del 2016), Frassinoro – Fontanaluccia (RG n. 6659 del 2016) e Camugnano –Ponte Verzuno (RG n. 6542 del 2016).

Negli appelli le amministrazioni locali, premessa una ricostruzione degli antefatti di ciascuna delle cause instaurate dinanzi al Tar (v. RG nn. 6163, 6166, 6168, 6542, 6544 e 6659 del 2016, da pag. 8 a pag. 11 ric. app. ; RG 6723/16, pagine 5 e 6 e RG 7378/16, da pag. 9 a pag. 13), rilevano anzitutto l'erronea reiezione del motivo basato sulla violazione dei criteri sulla distribuzione degli uffici sul territorio, da applicare, si sostiene nei ricorsi, su base locale e non con riferimento all'intero

territorio nazionale. Se i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica stabiliti con il d. m. del 7.10.2008 vanno "declinati" su base locale, ne consegue che nei casi in esame, per effetto delle chiusure, non risulta rispettata la percentuale di popolazione alla quale va garantito un accesso al servizio universale secondo i criteri del decreto medesimo. Inoltre, la sentenza impugnata sarebbe errata nella parte in cui non ha considerato che gli atti impugnati sono viziati per carenza di motivazione e per difetto di istruttoria. Ancora, è stato dedotto travisamento dei fatti, illogicità della motivazione e violazione del principio di ragionevolezza per avere, la pronuncia appellata, considerato assimilabili le diverse situazioni sociali e demografiche delle varie aree interessate dalla chiusura degli uffici. Tra comune e comune vi sono infatti differenze significative. In ogni caso, secondo le amministrazioni appellanti il dato economico non potrebbe essere considerato l'unico elemento del quale tenere conto ai fini delle decisioni da prendere per la razionalizzazione degli uffici rivolta a garantire il servizio postale universale.

4.La società Poste Italiane si è costituita per resistere, ha svolto ampie difese e ha concluso per la reiezione degli appelli e per la conferma della sentenza impugnata.

In sede cautelare, con riguardo alla chiusura degli uffici postali, la sezione, con una serie di ordinanze, motivate in modo identico, pronunciate nella camera di consiglio del 22.9.2016 (v. ord. n. 4152/2016 e altre), ha accolto le istanze degli appellanti sospendendo l'esecutività della sentenza e l'esecuzione dei provvedimenti di chiusura impugnanti dinanzi al Tar (Tar che, nella camera di consiglio del 5.11.2015, con alcune ordinanze –la n. 394/2015 e altre- motivate sul "fumus boni juris" in relazione alla censura fondata sul difetto / inadeguatezza della motivazione, aveva a sua volta accolto le istanze di sospensiva), sul rilievo, quanto al "fumus", "riservati al merito gli approfondimenti del caso relativi alla questione sul se "i criteri sulla distanza" vadano riferiti all'intero territorio

nazionale o se invece riguardino la popolazione residente nel Comune, (che) a un sommario esame i criteri sulla distanza vadano comunque considerati con estrema attenzione ed escludendo automatismi collegati a mere misurazioni chilometriche (conf. Cons. Stato, VI, nn. 287 del 2016 e 1262 del 2015) e che ciascun provvedimento di chiusura di ufficio postale debba essere sorretto da una motivazione specifica (e soggiungendo che) nella specie, a un sommario esame, l'appello non sembra perlomeno manifestamente privo di "fumus boni juris" sotto i profili della insufficienza e della genericità dell'istruttoria e della motivazione posto che, a quanto consta, non risulterebbe essere stata considerata in modo specifico la situazione concreta del territorio interessato dalla chiusura dell'ufficio postale (cfr. Cons. Stato, III, n. 2873 del 2014)…" .

Nei ricorsi che interessavano le "rimodulazioni orarie" le istanze cautelari sono invece state respinte.

5.Le parti hanno illustrato le rispettive posizioni con memorie conclusive e all'udienza del 13 aprile 2017 i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

6.Gli appelli hanno a oggetto un'unica sentenza, che viene censurata sotto i medesimi profili e con argomentazioni nel complesso analoghe, pur in presenza di situazioni territoriali differenti (sulle peculiarità della diverse situazioni i comuni appellanti si soffermano nella "ricostruzione degli antefatti" di causa, come si è accennato sopra, al p. 3).

Ciò posto, i giudizi in epigrafe vanno riuniti ai sensi dell'art. 96 del c.p.a., per essere decisi con un'unica pronuncia.

6.1. E' utile ricordare in premessa (cfr. Cons. Stato, sez. III, nn. 2976, 2974, 2972 e 2720 del 2014) come l'azione di liberalizzazione intrapresa dalle istituzioni comunitarie in vari settori di attività di interesse economico, a lungo contrassegnate da situazioni di monopolio legale, tra i quali il servizio pubblico postale, si sia accompagnata alla definizione della nozione di servizio universale

corrispondente, secondo il diritto europeo, all'insieme delle prestazioni che devono essere rese disponibili sull'intero territorio, a condizioni di prezzo accessibili a tutti, secondo caratteristiche che debbono essere armonizzate negli ordinamenti interni dei diversi Stati membri.

Posta questa premessa, pare utile riepilogare il quadro normativo di riferimento in materia.

La direttiva 15 dicembre 1997, n. 97/67/CE, recante "regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio", muove dalla considerazione (tra le altre) che "l'obiettivo del servizio universale è quello di consentire a tutti gli utenti accesso agevole alla rete postale offrendo, in particolare, un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo condizioni soddisfacenti per quanto riguarda la frequenza della raccolta e della distribuzione", dovendo il servizio universale essere fornito "nel rispetto dell'esigenza fondamentale di garantire un funzionamento continuo adattandosi contemporaneamente alle necessità degli utenti e garantendo loro un trattamento equo e non discriminatorio" (Considerando n. 12).

La direttiva 20 febbraio 2008, n. 2008/6/CE, precisato il "ruolo fondamentale" dei servizi postali quali "strumento essenziale di comunicazione di scambio di informazioni" nel concorso al perseguimento degli "obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale nell'Unione" (Considerando n. 5), ha ulteriormente indicato la necessità di assicurare "sufficienti punti di accesso che tengano conto delle esigenze degli utenti delle zone rurali e scarsamente popolate" (con aggiuntiva garanzia di "una densità appropriata dei punti di accesso in queste zone al fine di soddisfare gli obblighi del servizio universale": v. Considerando n. 54). La direttiva emanata nel 2008 ha mantenuto il servizio universale, inteso come servizio che gli Stati sono tenuti a rendere alle rispettive collettività, ribadendone e anzi accentuandone la funzione di coesione sociale e territoriale, con particolare

riferimento alla capillarità della rete postale: v. anche il p. 19: "le reti postali rurali, in particolare nelle regioni montuose e insulari, svolgono un ruolo importante al fine di integrare gli operatori economici nell'economia nazionale/globale, e al fine di mantenere la coesione sociale e salvaguardare l'occupazione. I punti di accesso ai servizi postali nelle regioni rurali e remote possono inoltre costituire un'importante rete infrastrutturale ai fini dell'accesso universale ai nuovi servizi di comunicazione elettronica. N. 20 : la coesione territoriale e sociale dovrebbe essere mantenuta ed è opportuno mantenere pienamente il servizio universale e i requisiti qualitativi esposti nella direttiva 97/67/CE. … gli Stati membri dovrebbero adottare le misure regolamentari appropriate, previste dalla direttiva 97/67/CE, per garantire che l'accessibilità ai servizi postali continui a soddisfare le esigenze degli utenti, garantendo, se del caso, un numero minimo di servizi allo stesso punto di accesso e, in particolare, una densità appropriata dei punti di accesso ai servizi postali nelle regioni rurali e remote.

N. 54 Gli Stati membri dovrebbero garantire che siano previsti sufficienti punti di accesso che tengano conto delle esigenze degli utenti delle zone rurali e scarsamente popolate. Gli Stati membri dovrebbero garantire una densità appropriata dei punti di accesso in queste zone al fine di soddisfare gli obblighi del servizio universale.

Sempre la direttiva n. 97/67/CE, come modificata dalla direttiva n. 2008/6/CE, con l'art. 3, sul "servizio universale", impone agli Stati membri di assicurare "che gli utilizzatori godano del diritto a un servizio universale corrispondente ad un'offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti", dovendo provvedere "affinché la densità dei punti di contatto e di accesso tenga conto delle esigenze degli utenti" stessi, e con l'articolo 4, § 2 (come modificato dalla direttiva 2008/6/CE citata), prescrive l'adozione di "misure volte a garantire che le

condizioni a cui viene affidato il servizio universale si basino su principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, garantendo in tal modo la continuità della fornitura del servizio universale e tenendo conto del ruolo importante che questo svolge nella coesione sociale e territoriale" (l'art. 5, § 1, indica le "esigenze" cui il servizio universale è preordinato: "offrire un servizio che garantisca il rispetto delle esigenze essenziali"; "offrire agli utenti, in condizioni analoghe, un trattamento identico"; "fornire un servizio senza discriminazioni, soprattutto di ordine politico, religioso o ideologico"; "fornire un servizio che non possa essere sospeso o interrotto, salvo casi di forza maggiore"; "evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze degli utenti").

La normativa europea è stata recepita in Italia con il d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261.

Il decreto n. 261 del 1999 –come modificato con il d.lgs. n. 58 del 2011- , con il quale si sono poste le basi per un mercato postale completamente liberalizzato, all'art. 3, comma 2, dispone che il servizio postale universale ricomprende attualmente la raccolta, il trasporto, lo smistamento e il recapito degli invii postali fino a 2 kg, compresi gli invii raccomandati e assicurati, e dei pacchi fino a 20 kg; con la precisazione che la parte del servizio universale riservata in via esclusiva a Poste italiane s.p.a. è ora limitata alle sole notificazioni e comunicazioni a mezzo posta degli atti giudiziari e dei verbali delle violazioni del codice della strada (v. art. 4), mentre su tutto il resto, anche nell'ambito dello stesso servizio universale, è possibile il confronto concorrenziale di altri operatori titolari di licenza individuale o di autorizzazione generale.

Il decreto n. 261 del 1999, come modificato dal d. lgs. n. 58 del 2011, all'art. 1, comma 1, dispone tra l'altro che 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.

All'art. 2, comma 4, lett. c) si demanda all'autorità di regolazione l'"adozione di provvedimenti regolatori in materia di qualità e caratteristiche del servizio postale universale […], anche con riferimento alla determinazione dei criteri di ragionevolezza funzionali alla individuazione dei punti del territorio nazionale necessari a garantire una regolare ed omogenea fornitura del servizio".

Con l'articolo 3 si delinea la disciplina del "servizio universale", prevedendo quanto segue:

- comma 1: "è assicurata la fornitura del servizio universale e delle prestazioni in esso ricomprese, di qualità determinata, da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, a prezzi accessibili all'utenza";

- comma 5, lett. c): "[…] la dizione «tutti i punti del territorio nazionale» trova specificazione, secondo criteri di ragionevolezza, attraverso l'attivazione di un congruo numero di punti di accesso, al fine di tenere conto delle esigenze dell'utenza. Detti criteri sono individuati con provvedimento dell'autorità di regolamentazione" (divenuta, per effetto dell'art. 21, comma 14, del d. l. n. 201 del 2011, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni). La puntualizzazione in ordine alla funzionalizzazione alle esigenze dell'utenza è stata introdotta dal d. lgs. n. 58 del 2011, attuativo della direttiva 2008/6/CE;

-comma 8: il servizio universale risponde alle seguenti necessità:

a) offrire un servizio tale da garantire il rispetto delle esigenze essenziali;

b) offrire agli utenti, in condizioni analoghe, un trattamento identico;

c) fornire un servizio senza discriminazioni, soprattutto di ordine politico, religioso o ideologico;

d) fornire un servizio ininterrotto, salvo casi di forza maggiore;

e) evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle

esigenze dell'utenza.

- comma 10: "Il fornitore del servizio universale è tenuto a informare gli utenti nonché i fornitori di servizi postali circa le caratteristiche del servizio universale offerto […]";

-comma 11: "[…] La designazione [del fornitore del servizio universale] è effettuata sulla base dell'analisi dei costi del servizio universale nonché dei seguenti criteri: a) garanzia della continuità della fornitura del servizio universale in considerazione del ruolo da questo svolto nella coesione economica e sociale; […]";

- i commi da 12 a 13 attengono alla copertura finanziaria (trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, quantificati nel contratto di programma, e fondo di compensazione, disciplinato dal successivo art. 10, con la precisazione che il "calcolo del costo netto del servizio universale" avviene secondo gli orientamenti dell'all. I dir. 97/67/CE, come modificato dalla direttiva 2008/6/CE). Su tale aspetto è da ultimo intervenuto l'art. 1, comma 274, della l. 23 dicembre 2014, n. 190, il quale stabilisce che "al fine di valorizzare la società Poste italiane Spa, assicurando maggiore certezza e stabilità dei rapporti giuridici, nonché la sostenibilità dell'onere del servizio postale universale in relazione alle risorse pubbliche disponibili", l'importo dell'onere a carico della finanza pubblica "è confermato nell'importo massimo di 262,4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015" ("fatti salvi gli effetti delle verifiche […] in ordine alla quantificazione del costo netto del servizio postale universale") .

Gli articoli 2, comma 4, lett. c), e 3, comma 5, lett. c), del d. lgs. n. 261/1999 sono stati attuati con il d. m. 7.10.2008, recante i "criteri di distribuzione dei punti di accesso" alla rete, il quale, con specifico riguardo agli uffici postali, all'articolo 2 individua, quale "criterio di distribuzione", la "distanza massima di accessibilità al servizio, espressa in chilometri percorsi dall'utente per recarsi al punto di accesso

più vicino, per popolazione residente" (comma 1), precisando che "con riferimento all'intero territorio nazionale" il fornitore del servizio universale deve assicurare (tra l'altro) un punto di accesso (vale a dire un ufficio postale) entro le distanze massime, dal "luogo di residenza", di 3, 5 e 6 km. per percentuali "della popolazione" rispettivamente pari al 75%, al 92,5% e al 97,5% (comma 2).

La delibera dell'Agcom n. 342/14/CONS del 26 giugno 2014 –che, in particolare ai punti 6, 18, 27, 29, 30, 34, 35, 82, 83, 85, 88 e 92 esamina la questione dei criteri di distribuzione sul territorio dei punti di accesso alla rete postale pubblica- ha integrato i criteri (v. art. 1) prevedendo:

-agli articoli 2, 3 e 4: il divieto di chiusura degli uffici postali: a) situati in comuni "rurali" (con densità abitativa inferiore a 150 abitanti per chilometro quadrato) e che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani (con esclusione di quelli in cui siano presenti più di due uffici postali e il rapporto abitanti per ufficio postale sia inferiore a 800); b) costituenti "presidio unico nelle isole minori"; all'art. 4 sono inoltre indicate le modalità di apertura degli "uffici presidio unico di Comune";

-all'art. 5, l'obbligo di "comunicazione nei confronti degli Enti locali": "[…] gli interventi di chiusura e di 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" (comma 1);

-all'art. 6: l'obbligo di riferire all'autorità di vigilanza (Agcom): "Con cadenza annuale Poste Italiane trasmette all'Autorità un'informativa sugli interventi di chiusura e rimodulazione oraria di uffici postali, pianificati ai sensi dell'art. 2, comma 6 del Contratto di programma, effettivamente attuati nell'anno di riferimento, dando evidenza del contenimento dei costi risultante dall'attuazione degli interventi e specificando le tempistiche di preavviso seguite nei confronti

delle Autorità locali nonché gli esiti del confronto con le stesse" (comma 1);
-all'art. 7: la riserva di "rivedere i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale […] alla luce dell'evoluzione del mercato, delle esigenze e dei reali bisogni degli utenti e di quelle che dovessero emergere nell'ambito della propria attività di vigilanza" (comma 2).

In questo contesto, il citato d.lgs. n. 58/2011 ha dunque previsto che il servizio universale sia affidato a Poste italiane s.p.a. (che è, come noto, una società partecipata dal Ministero dell'Economia e della Finanze) per un periodo di quindici anni, con scadenza quindi al 2026, fatta salva la possibilità di revoca qualora la verifica dello stato del rispetto degli obblighi del contratto di programma dia esito negativo. Il decreto legislativo ha poi confermato l'obbligo per il fornitore del servizio universale di istituire la separazione contabile distinguendo, fra singoli servizi, i prodotti rientranti nel servizio universale, per i quali è previsto un finanziamento statale, e quelli esclusi da tale ambito ed offerti in condizioni di piena concorrenza con gli altri operatori.

I rapporti tra lo Stato e il fornitore del servizio universale sono disciplinati dal Contratto di programma. Il Contratto di programma tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste Italiane per il triennio 2009-2011 è stato approvato con legge (v. art. 33, comma 31, della l. 12 novembre 2011, n. 183), fatti salvi gli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria. L'efficacia del contratto è stata quindi perfezionata con la decisione della Commissione europea del 20 novembre 2012, che ha autorizzato i trasferimenti statali verso Poste Italiane a parziale copertura degli oneri connessi con lo svolgimento degli obblighi di servizio postale universale.

In particolare il Contratto di programma per il triennio 2009-2011, per quanto riguarda il servizio universale, all'articolo 2 ("Attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di contenimento dei costi e di efficienza di gestione"

-l'obiettivo del contenimento dei costi è citato anche in altre disposizioni: v. artt. 2, comma 10 e 4, comma 3) prevede, tra l'altro, che Poste Italiane:

a) comma 5: attui gli interventi previsti nel "piano d'impresa" e nel contratto stesso "con particolare riguardo al mantenimento dell'offerta qualitativa dei servizi e al contenimento dei costi connessi all'erogazione del servizio postale universale";

b) comma 6: trasmetta all'inizio di ogni anno di riferimento alla Autorità "l'elenco, da aggiornare con cadenza annuale, degli uffici postali […] che non garantiscono condizioni di equilibrio economico, unitamente al piano di intervento e ai relativi criteri per la progressiva razionalizzazione della loro gestione". Il piano di intervento è redatto in conformità ai criteri di cui al d. m. 7.10.2008, concernente la distribuzione degli uffici postali sul territorio, "tenendo conto delle disposizioni di cui al comma 8 del presente articolo", e con la "quantificazione dei minori costi e della diminuzione degli oneri di servizio universale resi disponibili dalla razionalizzazione";

-comma 8: con riferimento alla rete degli uffici postali, Poste Italiane possa ridefinire, "al fine di contenere l'onere del servizio universale", l'"articolazione base" del servizio "secondo parametri più economici, concordando eventualmente con le autorità locali una presenza più articolata nelle singole aree territoriali, i cui costi non siano a carico della Società stessa. […]";

- il medesimo Contratto di programma all'articolo 1 comma 2 fa riferimento al "perseguimento di obiettivi di coesione sociale ed economica" (quanto alla "fornitura di servizi utili al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni mediante l'utilizzo della rete postale pubblica"), e all'articolo 8, sulla "Missione di servizio di interesse economico generale", prevede che Poste Italiane, "in aggiunta alla fornitura del servizio postale universale ed in coerenza con le missioni di cui all'art. 1 del presente contratto", "contribuisce alla funzione di protezione del sistema di coesione sociale del Paese attraverso la rete postale pubblica per la

fornitura di servizi utili al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni" (comma 1).

6.2. Così ricostruito il quadro normativo di riferimento nella sua evoluzione più recente va ricordato che, in materia di chiusura di uffici postali, la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (si vedano, da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, n. 4926 del 2016, n. 1147 del 2016, n. 287 del 2016, n. 1262 del 2015, n. 635 del 2015; sez. III, nn. 2976, 2974, 2972 e 2720 del 2014), esplicitata la nozione di "universalità" del servizio postale, da intendersi nel senso che "quanti erogano prestazioni di servizi, benché organizzati in impresa, debbono comunque garantire a chiunque l'effettiva prestazione del servizio, qualunque sia la collocazione geografica della domanda del servizio, e a condizione eque e non discriminatorie", e che l'eventuale situazione di "fallimento del mercato" e dunque l'insufficienza, l'inadeguatezza e l'incapacità dell'azione spontanea del mercato mediante forze sue proprie "evidenzia che il mercato da solo può non essere in grado di assicurare l'adeguata soddisfazione generale del servizio, che però resta comunque necessaria e doverosa per ragioni extraeconomiche intrinseche al carattere pubblico del servizio", ciò che "impone che una tale soddisfazione venga assicurata d'autorità mediante l'imposizione di obblighi appositi all'esercizio dell'attività per l'impresa che è legittimata ad operare nel settore" (così questa sezione, con la citata sentenza n. 1147 del 2016, p. 5.1.); è giunta alle conclusioni che seguono:

-è obbligatorio un contraddittorio procedimentale effettivo con gli enti locali interessati;

-l'esigenza di assicurare il servizio universale impone all'ente che ha il compito di garantirne l'attuazione, quando assume la decisione di chiudere un ufficio postale, di "indicare puntualmente" le ragioni per le quali, nel luogo interessato dalla soppressione, restano "garantite prestazioni di servizi conformi agli obblighi imposti a livello europeo e nazionale" (stante l'ineludibilità della prestazione del

servizio universale, ex art. 3 del d.lgs. n. 261 del 1999, quale attività di preminente interesse generale), con la conseguente illegittimità di decisioni relative a chiusure di uffici basate sulla sola esigenza di assicurare l'equilibro economico (al riguardo v. anche Cons. Stato, sez. III, nn. 2976, 2974, 2972 e 2720 del 2014, secondo cui "a fronte di situazioni particolari legate alla conformazione geografica dell'area interessata, il criterio dell'economicità non può essere assunto a dato assoluto e anche le distanze chilometriche debbono essere valutate con estrema attenzione, rifuggendo da qualunque automatismo… se è vero che gli uffici postali c. d. marginali rappresentano verosimilmente un costo elevato per Poste italiane, è vero anche che il loro ridimensionamento, ovvero la loro razionalizzazione, non può avvenire seguendo una logica solamente di tipo economico e senza prevedere valide alternative"; le pronunce hanno poi precisato come l'annullamento del provvedimento di chiusura non pregiudicasse l'"autonomia imprenditoriale" di Poste Italiane, essendo invece diretto ad "assicurare che, a garanzia del servizio universale nella sua matrice comunitaria, tali scelte siano frutto di un ragionevole ed equilibrato bilanciamento tra il dato economico e le esigenze degli utenti, specie di quanti si trovano in condizioni più disagiate, a tutela della coesione sociale e territoriale, anche in considerazione dell'art. 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, richiamato dalla dir. 2008/6/CE");

-sono illegittime chiusure di uffici postali che si limitino "a far riferimento al mero dato geografico della distanza chilometrica, omettendo di contestualizzarlo con altri fattori, dal bacino e (dalla) composizione (della) popolazione alle condizioni di accessibilità" al servizio, le quali non possono prescindere "dall'effettiva e normale percorribilità delle strade di accesso agli uffici postali in termini di reale e conveniente fruibilità da parte dei cittadini…le strade di accesso sono quelle percorribili in condizioni di sicurezza materiale e servit(e) da mezzi pubblici, in maniera che l'accesso non sia condizionato dalla disponibilità di mezzi privati (così

Cons. St., VI, nn. 1262 e 635 del 2015). 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, 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": così Cons. Stato -sez. VI, n. 287/2016 cit.);

- con specifico riguardo alla "distanza massima di accessibilità al servizio" ex art. 2 del d. m. 7.10.2008 (su cui v. in particolare, di recente, sez. VI, nn. 1147/16 e 287/16 cit.):

- tale criterio è "un requisito necessario, ma da solo non sufficiente perché possa ritenersi che il concessionario continui a garantire il servizio universale" (dovendo essere considerato nel contesto del d.lgs. n. 261 del 1999, per quanto innanzi detto);

- 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" (Cons. Stato, VI, n. 2976 del 2014, p. 5.6. , n. 635 e n. 1262 del 2015, cit.), 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, del d. m. 7.10.2008 deve essere verificata su base locale, anche se non necessariamente a livello "intracomunale", secondo il criterio delle c.d. "aree di prossimità" (si vedano, a questo proposito, in particolare, le sentenze Cons. Stato, sez. VI, n. 1262 del 2015 e n. 1147 del 2016, con le quali si è inteso chiaramente prendere le mosse dal presupposto interpretativo dell'applicabilità del criterio delle distanze, dal luogo di residenza, di cui all'art. 2, comma 2, del citato d. m. del 2008, su base locale anziché avendo riguardo a percentuali riferite al territorio nazionale e alla popolazione nazionale; conf. sul punto anche Tar Sicilia –Palermo, sent. n. 508 del 2016 e lo stesso Tar Emilia – Romagna –sezione staccata di Parma, sentenze dalla n. 186 alla n. 194 del 2016).

Nel completare il riepilogo dei precedenti giurisprudenziali in materia va rammentato che questa sezione, con la recente decisione n. 4926 del 2016, nel respingere l'appello di Poste Italiane contro una sentenza di accoglimento di un Comune del Salernitano avverso chiusure di uffici postali "antieconomici"; dopo avere premesso (v. p. 5.) che "in questo contesto l'esigenza di assicurare il servizio universale impone all'ente che ha il compito di garantirne l'attuazione, quando assume la decisione di sopprimere un ufficio postale, di indicare puntualmente le ragioni per cui, in quel luogo, restano garantite prestazioni di servizi conformi agli obblighi imposti a livello Europeo e nazionale (ha evidenziato che) in tale prospettiva una (decisione di chiusura basata) sulla sola esigenza di assicurare "l'equilibro economico" non potrebbe di per sé ritenersi legittima (posto che essa) ridurrebbe gli elementi da prendere in considerazione al solo utile economico: il quale diviene, in una tale ipotetica prospettiva, un criterio che va ad oscurare la rilevanza di una delle ragioni stesse del servizio pubblico, vale a dire l'esigenza, che dev'essere garantita in quanto tale, di assicurare a chiunque la ragionevole opportunità di poter fruire delle prestazioni del servizio medesimo. In altri termini, ove il servizio postale non dovesse tenere in adeguato conto di siffatte ragioni e

della preminenza (delle stesse) quand'anche - in ipotesi - in concreto antieconomiche, cesserebbe per ciò solo di essere un vero e proprio servizio pubblico, e regredirebbe ad essere mera attività di impresa orientata al solo profitto, in condizioni (a quel punto ingiustificabili) di monopolio od oligopolio. Naturalmente, quest'obbligo è sottoposto ad un limite di proporzionalità: nel senso che il sacrificio dell'economicità va rapportato e bilanciato con la non irragionevolezza del sacrificio che, in una situazione che può essere critica, può essere corrispondentemente domandato al fruitore medio del servizio. A tale proposito, il Consiglio di Stato ha già avuto modo di affermare, con orientamento cui si intende dare continuità, che una motivazione "incentrata sul solo dato economico dell'asserita impossibilità di garantire condizioni di equilibrio, racchiusa in una motivazione piuttosto generica (....) potrebbe valere, del tutto in astratto, per un numero indefinito ed assai elevato di uffici postali dislocati sul tutto il territorio nazionale" (Cons. Stato, III, 27 maggio 2014, n. 2720). In questa più ampia prospettiva, il criterio di cui all'art. 2, comma 1, del detto decreto ministeriale cit. va considerato nel contesto del d.lgs. n.261 del 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.

6.La distanza minima è, pertanto, un requisito necessario ma da solo non sufficiente perché possa ritenersi che il concessionario continui a garantire il servizio universale.

(Sulla valutazione) delle distanze chilometriche (da compiere) "con estrema attenzione, rifuggendo da qualunque automatismo", (e sulla statuizione per cui) "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" (si è detto sopra, richiamando Cons. Stato, VI, n. 635 e n. 1262 del 2015).

Occorre, pertanto, un'istruttoria completa e approfondita –ha proseguito la sezione con la sentenza n. 4926 del 2016- 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… " .

Negli appelli si sottolinea infine che la giurisprudenza amministrativa di primo grado, con numerose sentenze passate in giudicato, ha accolto, anche solo per difetto di motivazione e carenza d'istruttoria, svariati ricorsi proposti contro chiusure di uffici postali.

6.3. In questo contesto normativo, e alla luce dell'orientamento giurisprudenziale sopra tratteggiato, passando adesso a esaminare più da vicino le fattispecie controverse, il Collegio può fare a meno di prendere posizione "ex professo" sul se i criteri sulla distribuzione degli uffici postali e sulle distanze di cui all'art. 2, comma 2, del d. m. del 7.10.2008 debbano essere interpretati "su base localistica" piuttosto che "a livello nazionale" (negli appelli, e nelle difese di Poste Italiane, si argomenta in modo diffuso in un senso e nell'altro, mentre il Tar, nel richiamare, a sostegno, i punti 6. e 27. della delibera n. 342/14 dell'Agcom, ha ritenuto che i criteri di cui al d. m. del 2008 trovino applicazione su base nazionale e non su base comunale o comunque locale. Rimane fermo che con le decisioni nn. 635 e 1262 del 2015, e 1147 del 2016, oltre che con la n. 4926 sempre del 2016 –tutte relative a chiusure anteriori al 2014- questa sezione ha preso le mosse dall'assunto esattamente opposto).

Ai fini del decidere è invece risolutivo rilevare che alla stregua del –qui condiviso- orientamento giurisprudenziale di cui al p. 6.2. , la decisione di chiudere un ufficio

postale dev'essere presa sulla base di un'istruttoria accurata, comprensiva anche della fase di necessaria ed effettiva interlocuzione con gli enti locali; la decisione stessa richiede inoltre una motivazione idonea a dare conto, oltre che degli esiti di tale interlocuzione, anche delle specificità della situazione locale. A questo scopo è insufficiente sia un rinvio, generico e standardizzato, ad atti quali il piano degli interventi e il piano di efficientamento, volto ad adeguare l'offerta alla effettiva domanda di servizi postali, sia il richiamo alla enunciazione delle disposizioni di riferimento o alla antieconomicità, di per sé, del servizio universale, posto che l'esigenza di assicurare tale servizio, che costituisce attività di preminente interesse generale, su tutto il territorio nazionale, può implicare anche gestioni antieconomiche e quindi in perdita.

In modo assai efficace in taluni appelli si parla di "concezione meramente economicistica", non accoglibile.

Nei casi particolari non consta che Poste Italiane abbia tenuto conto delle peculiari situazioni concrete dei singoli territori comunali interessati, nel senso che, al di là di richiami, indifferenziati e uniformi, a disposizioni normative e a piani di efficientamento e di intervento mancano, nei provvedimenti di chiusura, se si eccettua il "riferimento standard" al disequilibrio economico nella erogazione del servizio universale, di suo, come rilevato, insufficiente, indicazioni specifiche e puntuali, rapportate alle singole situazioni locali, in relazione alle quali andava adottato ciascun provvedimento, fermo rimanendo che il dato economico non è l'unico elemento di cui tenere conto nell'adottare decisioni di "razionalizzazione" di presidi volti a garantire il servizio universale.

Considerando l'incidenza dei provvedimenti di chiusura sulle comunità locali, occorreva motivare ciascuna decisione valutandone caso per caso –anche alla luce degli esiti di interlocuzioni effettive compiute con gli enti locali, il che avrebbe consentito di acquisire elementi conoscitivi dettagliati su ciascuna realtà locale, e

tenendo conto anche delle differenze, significative, esistenti tra Comune e Comune, poste in risalto negli appelli- l'impatto sulle collettività interessate, avendo riguardo alle situazioni altimetriche, alla composizione della popolazione e ai disagi per la stessa, alla percorribilità delle strade, alle difficoltà di spostamento anche in relazione alla situazione del trasporto pubblico locale e al fatto che le reti postali assicurano la coesione socio –economico –territoriale.

Né possono avere rilievo in questa sede le "schede di sintesi ufficio" depositate in giudizio, contenenti dati preordinati a integrare la motivazione dei provvedimenti impugnati e come tali non utilizzabili: sul divieto di integrazione postuma della motivazione del provvedimento amministrativo, eventualmente addotta dall'Amministrazione emanante in sede giurisdizionale, è sufficiente rinviare, "ex plurimis", ai sensi degli articoli 74 e 88, comma 2, lett. d) del c.p.a., a Cons. Stato, sez. VI, n. 3909 del 2015, n. 5598 del 2011 e n. 4993 del 2009; v. anche sez. III, n. 2247 del 2014 e sez. V, n. 4194 del 2013.

Quanto poi alla menzione, compiuta in sentenza, del servizio di accettazione a domicilio delle raccomandate, attraverso portalettere provvisti di apposito dispositivo palmare (il c.d. "postino telematico"), è corretto il richiamo, operato in alcuni degli appelli, al fatto che si tratta di servizio innovativo limitato a una parte soltanto dei prodotti rientranti nel servizio universale, e alla circostanza che l'accettazione a domicilio della raccomandata, in quanto servizio a valore aggiunto, comporta per l'utente il pagamento di un prezzo ulteriore, di 4 €, rispetto a quello da corrispondere in caso di accettazione presso un ufficio postale, il che rende difficoltosa una valutazione in ordine alla effettiva capacità di detto servizio innovativo di sostituire le prestazioni universali erogate presso gli uffici postali (v. p. 123. della delibera Agcom n. 342 del 2014).

Inoltre, a differenza di quanto si afferma nella sentenza impugnata, l'art. 2 del contratto di programma 2009 -2011 non pone un obbligo di eliminazione degli

uffici postali "diseconomici".

Da una parte, una previsione di automatica chiusura degli uffici postali in condizione di "disequilibrio economico", con l'unica esclusione degli uffici c. d. "a protezione rafforzata" situati nelle zone rurali e montane e nelle isole minori, non pare ricavarsi dal contratto di programma.

Dall'altra, quanto al rilievo, svolto in sentenza, secondo cui i costi sostenuti da Poste Italiane per garantire il servizio universale sono superiori ai contributo ricevuto, in sentenza, non risulta essere stato considerato –ed è viceversa corretto- che il nuovo contratto di programma 2015-2019, all'art. 6, pone a carico del fondo di compensazione di cui all'art. 3, comma 12, lett. b) del d.lgs. n. 261 del 1999 (finanziato da tutti gli operatori concorrenti di Poste) una parte degli oneri del servizio universale in più rispetto ai 262,4 milioni di € indicati nella legge di stabilità del 2015, per un importo massimo di 89 milioni di €. Perde peso quindi il rilievo di Poste Italiane imperniato sull'asserita diminuzione dei contributi previsti a compensazione degli oneri connessi al servizio universale.

In definitiva, a differenza di quanto si rileva in sentenza, i provvedimenti di chiusura degli uffici risultano fondati su istruttorie carenti che si sono riflesse su una motivazione generica, indifferenziata e insufficiente dei provvedimenti stessi, disancorata da circostanze specificatamente riferibili alle singole situazioni territoriali e non correlate in via esclusiva a ragioni di squilibrio economico, tanto da ridursi a una clausola di stile valevole in astratto per un numero assai elevato di uffici.

In particolare, l'istruttoria sulla quale detta motivazione si fonda è incompleta e parziale, in quanto incentrata sull'affermata impossibilità di garantire condizioni di equilibrio economico, elemento illegittimamente elevato a parametro esclusivo di riferimento sulla base del quale decidere se disporre la chiusura dell'ufficio, senza considerare che, come già rilevato (v. sopra, p. 6.2.), ove il servizio postale dovesse

tenere in considerazione soltanto l'utile economico, "cesserebbe per ciò solo di essere un vero e proprio servizio pubblico, e regredirebbe a essere mera attività di impresa orientata al solo profitto, in condizioni (a quel punto ingiustificabili) di monopolio od oligopolio" (v. Cons. Stato, sez. VI, nn. 4926 e 287 del 2016, citate).

Quanto poi al rilievo da attribuire alla utilità sociale della presenza di un ufficio postale anche in relazione al soddisfacimento di esigenze di coesione socio – economico –territoriale si può fare direttamente rinvio a Cons. St. , sez. VI, nn. 1262 del 2015 e 2976 del 2014.

Va soggiunto che il riferimento, inserito in sentenza, al numero assai basso di operazioni svolte quotidianamente presso ciascun ufficio non può, per le ragioni esposte sopra, considerarsi un elemento risolutivo ai fini della verifica di legittimità dei provvedimenti di chiusura.

6.4. Analoghe a quelle suesposte le ragioni per accogliere, nei sensi e nei limiti precisati sopra, gli appelli (nn. RG 6166/16 –Montefiore Conca, 6659/16 – Frassinoro –Fontanaluccia e 6542/16 Camugnano –Ponte Verzuno) relativi alle rimodulazioni orarie.

6.5. Assorbito ogni altro profilo di censura non esplicitamente esaminato, previa estromissione dai giudizi dei Ministeri dello sviluppo economico e dell'economia e finanze, poiché privi di legittimazione passiva (v. Cons. Stato, sez. VI, n. 4926 del 2016, cui si rinvia ai sensi degli articoli 74 e 88, comma 2, lett. d) del c.p.a.), in accoglimento degli appelli riuniti e in riforma della sentenza impugnata i ricorsi in primo grado vanno accolti con conseguente annullamento dei provvedimenti di chiusura e di riduzione dell'orario di apertura al pubblico.

Tuttavia, la complessità delle questioni trattate costituisce ragione eccezionale per compensare integralmente le spese di entrambi i gradi dei giudizi tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente

pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, previa riunione degli stessi li accoglie per le ragioni e nei termini specificati in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie i ricorsi di primo grado entro i limiti di cui in motivazione e annulla gli atti impugnati di chiusura – e di riduzione dell'orario di apertura al pubblico - adottati da Poste Italiane.

Spese del doppio grado dei giudizi riuniti compensate.

Dispone che la presente sentenza sia eseguita da Poste Italiane.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 13 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere, Estensore

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Italo Volpe, Consigliere

L'ESTENSORE
Marco Buricelli

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO