

N. 00600/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00777/2015 REG.RIC.

N. 00843/2015 REG.RIC.

N. 00844/2015 REG.RIC.

N. 00852/2015 REG.RIC.

N. 00854/2015 REG.RIC.

N. 00855/2015 REG.RIC.

N. 00878/2015 REG.RIC.

N. 00880/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui ricorsi riuniti ed iscritti ai numeri di registro generale 777, 843, 844, 852, 853, 854, 855, 878, 880 del 2015, proposti da: Comuni di Granaglione, Frassinoro, Camugnano, Montefiore Conca, Predappio, Civitella di Romagna, Meldola, Imola, Lizzano Belvedere rappresentati e difesi dall'avv. Andrea Maltoni, con domicilio eletto presso il suo studio in Bologna, Via Santo Stefano 33;

contro

Poste Italiane S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv.ti Angelo Clarizia, Carlo Mirabile, Marco Filippetto, Andrea Ambroz, con domicilio eletto presso la Direzione Affari Legali Poste Italiane in Bologna, Via Zanardi 28; Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, rappresentati e difesi per legge dall'avv. Avvocatura Distrettuale di Bologna, anche domiciliataria in Bologna, Via Guido Reni 4;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 777 del 2015:

della Nota del Direttore di filiale del 01.07.2015 di Poste Italiane Spa (prot. n. 2200 del 02.07.2015), con la quale è stato comunicato al Comune di Granaglione la chiusura dell'ufficio postale di Borgo Capanne sito in via Gherardi 38 e dell'ufficio postale di Granaglione sito in via G. Marconi n. 55, a far data dal giorno 07.09.2015, nonché della presunta Nota del direttore di filiale del 29.01.2015 che preannunciava la chiusura dei predetti uffici postali;- in parte qua del Piano annuale di interventi di razionalizzazione della rete postale di Poste Italiane Spa;

quanto al ricorso n. 843 del 2015:

della nota del 1° luglio 2015 con cui Poste Italiane ha comunicato al Comune ricorrente la chiusura dell'ufficio postale di Romanoro, sito in via Chiesa, 10, e la modifica dell'orario di apertura al pubblico dell'ufficio postale di Fontanaluccia, sito in via della Diga n. 23, 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 SpA;

quanto al ricorso n. 844 del 2015:

della nota del 1° luglio 2015 di Poste Italiane con la quale è stato comunicato al Comune ricorrente la chiusura dell'ufficio postale di Bargi sito in via Piana, 5/b e la modifica dell'orario di apertura al pubblico dell'ufficio postale di Ponte di Verzuno sito in via Provinciale, 56 a far data dal giorno 7 settembre 2015, nonché della presunta nota del 29 gennaio con cui si preannunciava la chiusura del primo ufficio e la modifica dell'orario del secondo ufficio postale; in parte qua del Piano annuale di interventi di razionalizzazione della rete postale di Poste italiane;

quanto al ricorso n. 852 del 2015:

della nota prot. 2200 del 2 luglio 2015, con la quale è stato comunicato al Comune di Montefiore Conca la riduzione dell'orario dell'Ufficio postale di Montefiore Conca, sito in Via Europa, nonché della presunta nota del 29 gennaio 2015, che preannunciava la riduzione dell'orario del predetto ufficio postale;- in parte qua del Piano annuale di interventi di razionalizzazione della rete postale di Poste Italiane;

quanto al ricorso n. 853 del 2015:

della nota del 1 luglio 2015, prot. 7338 con la quale è stata comunicata al Comune di Predappio la chiusura dell'ufficio postale di Tontola, sito in via San Pietro, 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;.

quanto al ricorso n. 854 del 2015:

della nota del 1 luglio 2015, prot. 7338 con la quale è stata comunicata al Comune di Predappio la chiusura dell'ufficio postale di Tontola, sito in via San Pietro, 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;

quanto al ricorso n. 855 del 2015:

della nota del 1 luglio 2015, prot. 6769 di Poste Italiane, con la quale è stato comunicato al Comune di Civitella di Romagna la chiusura dell'ufficio postale di Voltre, sito in Piazza Giacomo Matteotti, 10 a far data dal 7 settembre 2015, nonché della presunta nota del 29 gennaio con cui si preannunciava la chiusura dell'ufficio postale;- in parte qua, del Piano annuale di interventi di razionalizzazione della rete postale di Poste italiane;

quanto al ricorso n. 878 del 2015:

della nota del 1 luglio 2015, prot. 10197 di Poste Italiane, con la quale è stato comunicato al Comune di Meldola la chiusura dell'ufficio postale di Ricò, sito in Strada Ricò Centro, 14 a far data dal 7 settembre 2015, nonché della presunta nota del 29 gennaio con cui si preannunciava la chiusura dell'ufficio postale;- in parte qua, del Piano annuale di interventi di razionalizzazione della rete postale di Poste italiane;

quanto al ricorso n. 880 del 2015:

della nota del 1 luglio 2015, prot. 3599 di Poste Italiane, con la quale è stato comunicato al Comune di Imola la chiusura dell'ufficio postale di Sasso Morelli, sito in Via Correcchio, 75 a far data dal 7 settembre 2015, nonché della presunta nota del 29 gennaio con cui si preannunciava la chiusura dell'ufficio postale;- in parte qua, del Piano annuale di interventi di razionalizzazione della rete postale di Poste italiane;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Poste Italiane S.p.A. e di Ministero dello Sviluppo Economico;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 maggio 2016 il dott. Ugo De Carlo e uditi per le parti i difensori Andrea Maltoni, Andrea Ambroz e Laura Paolucci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I Comuni di Granaglione, Frassinoro, Camugnano, Montefiore Conca, Predappio, Civitella di Romagna, Meldola, Imola, Lizzano Belvedere con distinti ricorsi impugnavano gli atti indicati in epigrafe con cui Poste Italiane s.p.a. aveva comunicato la chiusura di uffici postali nei rispettivi territori comunali.

Premessa una breve ricostruzione fattuale ovviamente diversa tra loro, i Comuni, affidatisi al ministero dello stesso legale, dopo una breve ricostruzione del quadro normativo esistente in relazione al servizio universale garantito dalla società resistente, formulavano due motivi di ricorso.

Il primo censura la violazione dell'art. 3 D.lgs. 261/1999 e dell'art. 2, comma 2, D.M. 7 ottobre 2008 del Ministero dello Sviluppo Economico nonché la violazione del contratto di programma 2009-11 approvato con L. 183/2011.

In sostanza attraverso la chiusura degli uffici postali nei singoli Comuni non veniva più garantito il Servizio Pubblico Universale che non poteva essere escluso sulla base di considerazioni attinenti esclusivamente all'antieconomicità degli stessi. La legge stabilisce dei principi e indica dei criteri per garantire la copertura del

territorio nazionale anche in ossequio a direttive comunitarie e gli impugnati provvedimenti si pongono in contrasto con talo indicazioni.

Inoltre anche i servizi offerti dalle poste e non rientranti tra quelli per cui vi è contratto di programma si avvalgono del vantaggio sul mercato che deriva dalla capillare diffusione degli uffici postali rispetto alle strutture di altri concorrenti.

Il vantaggio economico su tali servizi dovrebbe essere calcolato anche per ridurre il contributo statale per la copertura dei costi antieconomici giustificati dalla necessità del servizio universale.

Il secondo motivo la violazione dell'art. 3 D.lgs. 261/1999 e dell'art. 2, comma 2, D.M. 7 ottobre 2008 del Ministero dello Sviluppo Economico nonchè la violazione del contratto di programma 2009-11 approvato con L. 183/2011.

In sostanza attraverso la chiusura degli uffici postali nei singoli Comuni non veniva più garantita quella percentuale di popolazione che poteva fruire di un servizio postale a distanza non superiore a certi parametri prevista dalle norme suindicate.

Inoltre, nonostante i Comuni avessero interloquito con la società resistente una volta messi a conoscenza della sua volontà di inserire alcuni uffici postali nel piano di razionalizzazione, Poste Italiane aveva ignorato la richiesta di rivedere tale piano procedendo con atti definitivi.

Poste Italiane si costituiva in giudizio eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo poiché la società aveva esercitati poteri legati alla libertà di impresa e non un potere amministrativo dal momento che la scelta non riguardava solo il servizio universale, per il quale esistono obblighi di natura pubblicistica, ma tutti gli altri servizi fuori dell'ambito di applicazione del Contratto di programma 2009-11.

Veniva poi sollevata la questione dell'incompetenza territoriale a favore del TAR Lazio per essere stata impugnata in senso sostanziale anche la Delibera 342/2014 dell'Autorità per le Garanzie nella Comunicazione.

Nel merito concludeva per il rigetto dei ricorsi.

Nelle varie camere di consiglio fissate dopo la presentazione dei ricorsi, veniva accolta l'istanza sospensiva, talvolta con richiesta di integrazioni documentali da parte di Poste Italiane, e veniva fissata la medesima udienza pubblica di trattazione. All'udienza del 4.5.2016 i ricorsi venivano trattenuti in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente va disposta la riunione dei ricorsi stante la loro evidente connessione oggettiva, basandosi sui medesimi motivi di ricorso ed essendo le differenze in fatto dei singoli casi non particolarmente significative e comunque non tali da giustificare una trattazione separata.

Va innanzitutto affrontata la questione di giurisdizione posta dalla società resistente.

Secondo la prospettazione di Poste Italiane, essa Italiane potrebbe eliminare tutti i servizi diversi dal Servizio Pubblico Universale, senza con ciò ledere il diritto/l'interesse legittimo di alcuno poiché in tale ambito la libertà imprenditoriale dell'odierna esponente è totale e non può essere messa in dubbio. Sotto tale profilo la domanda sarebbe inammissibile; per il resto dopo aver descritto lo stato attuale dell'elaborazione giurisprudenziale sul punto, la società resistente chiede una rimeditazione dell'orientamento giurisprudenziale oggi prevalente merita un ripensamento, soprattutto alla luce del mutato quadro normativo. La Legge di stabilità ha profondamente mutato il meccanismo di compensazione del Servizio Pubblico Universale. La ratio della norma, nell'imporre un tetto massimo ed invariabile al rimborso dei c.d. oneri iniqui, non può che essere quella di indirizzare Poste Italiane al maggior contenimento possibile dei costi che comporta un beneficio non per l'azienda — che di quei costi, ora in un limite fisso, potrebbe comunque essere risarcita — bensì per lo Stato.

Il compito di vigilare sul rispetto dei parametri imposti (dal contratto e dalla normativa) per la chiusura degli uffici spetta al Ministero dello Sviluppo Economico (che è la controparte contrattuale di Poste Italiane) ed è istituzionalmente demandato all'Autorità di vigilanza. Non si ritiene che il Comune (o in generale i cittadini) possano agire per censurare la chiusura, di fatto sostituendosi al soggetto preposto. Quand'anche una simile azione fosse ammissibile, la relativa controversia non potrebbe che essere devoluta alla cognizione del giudice ordinario, tenuto conto che si tratterebbe in sostanza di un'azione volta a reprimere una violazione del principio generale del *neminem laedere* contenuto nell'art. 2043 C.C.

L'eccezione non può essere accolta.

La giurisdizione del giudice amministrativo si fonda su una lettura ampia ed in chiave oggettiva della nozione di servizio pubblico e trova conferma, per analogia, sull'art. 1 del d.lgs. 198/2009, nel senso che l'attribuzione della giurisdizione su determinati profili inerenti la stessa erogazione del servizio (ad esempio la violazione di standard qualitativi o degli obblighi contenuti nelle carte di servizi) e che investono diritti soggettivi degli utenti (cd. *class action pubblica*) non potrebbe, a maggior ragione, non attrarre nella giurisdizione amministrativa anche gli atti prodromici aventi natura organizzativa posti in essere dal concessionario del servizio.

Inoltre la fattispecie in esame non è riconducibile ad un semplice ed isolato rapporto di utenza, dal momento che la condotta di Poste Italiane determina effetti di carattere generale su di 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.

Né vale enfatizzare la natura dell'atto "impugnato" dal Comune in questo giudizio, sul rilievo che in realtà l'azione proposta dall'ente locale – in sede di giurisdizione esclusiva - ha caratteri più ampi che vanno al di là del tradizionale schema impugnatorio, essendo preordinata all'ottenimento di una pronuncia di condanna, al ripristino del servizio, che postula in senso logico il previo accertamento della violazione degli obblighi di servizio universale.

Infine va osservato che la possibilità per gli utenti, singolarmente o collettivamente, di rivolgere reclami all'Autorità di regolamentazione, lamentando disservizi di vario genere imputabili agli operatori, non preclude né condiziona, sul piano della procedibilità, la tutela giurisdizionale, anche in forma immediata.

Va respinta altresì l'eccezione di incompetenza territoriale.

Nel ricorso non vi è alcuna impugnazione della delibera 342/2014 dell'Autorità per le Garanzie nella Comunicazione che nel ricorso è citata solo come presupposto dell'atto impugnato, ma nei cui confronti non vengono formulate censure espresse. Venendo al merito è opportuno preliminarmente ricostruire il quadro normativo in cui si inseriscono i provvedimenti di chiusura degli Uffici postali in ossequio al Piano di razionalizzazione annuale.

I criteri di distribuzione degli uffici postali sul territorio nazionale sono indicati innanzitutto dall' art. 3 del D.Lgs. n. 261 del 1999 che ha poi trovato attuazione nel Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7.10.2008 e nel Contratto di programma 2009-2011, stipulato dallo Ministero per lo sviluppo economico con Poste italiane, dove è previsto che Poste trasmetta all'Autorità di regolamentazione l'elenco degli uffici che non garantiscono condizioni di equilibrio economico.

I criteri individuati tanto nel decreto ministeriale che nel contratto di programma sono definiti con riguardo all'intero territorio nazionale, "senza previsioni specifiche - si legge nella delibera dell'Autorità per le Garanzie nella Comunicazione 236/2013, con cui è stato dato avvio ad una consultazione

pubblica proprio su tale questione, al fine di rivedere i criteri - che tengano conto della particolare conformazione di alcune aree geografiche".

Se per un verso i Considerando 19 e 22 della ricordata direttiva 2008/6/CE richiamano l'attenzione proprio sul ruolo delle reti postali nelle regioni montuose e insulari, al fine di integrare gli operatori economici nell'economia nazionale e di soddisfare le esigenze degli utenti, assicurando la coesione sociale e territoriale; il D.M. del 2008, nel seguire apparentemente il solo ed unico criterio della distanza chilometrica, non distingue - a differenza di quanto avviene in altri stati membri dell'Unione - in ragione della natura, urbana o rurale, delle aree geografiche interessate.

Al di là del fatto che tali criteri (elaborati dal Ministero dello Sviluppo Economico, prima del recepimento dell'ultima direttiva Europea, nell'allora duplice veste di soggetto concedente, responsabile del servizio pubblico, e al contempo organismo regolatore pro tempore) sono passate al vaglio dell'Autorità che, acquisite le funzioni di regolamentazione del settore postale sul finire del 2011, ha avviato una consultazione pubblica, è evidente che quegli stessi criteri debbono comunque essere interpretati in senso conforme alle direttive Europee sopra richiamate, a garanzia dell'effetto utile e della primazia del diritto UE.

Nella Delibera 49 del 2014 dell'Autorità per le Garanzie nella Comunicazione, adottata nel corso della ricordata consultazione pubblica avviata dall'Autorità e nell'esercizio di un potere sostanzialmente normativo, in particolare nell'allegato A che concerne proprio i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale, si indica ad esempio, come possibile soluzione innovativa, il servizio di accettazione presso il domicilio del cliente di invii di posta raccomandata erogato attraverso i portalettere provvisti di apposito dispositivo palmare, meccanismo innovativo sulla base del quale sarebbe possibile offrire anche servizi non

strettamente postali, come il pagamento dei bollettini premarcati per le utenze domestiche.

La Delibera 342/2014 dell'Autorità per le Garanzie nella Comunicazione ha modificato i criteri di distribuzione degli uffici postali fissati dall'art. 2 del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008, integrandoli con specifiche previsioni a tutela degli utenti del servizio postale universale che abitano nelle zone remote del Paese.

In tal modo è stata data attuazione a quanto previsto dal legislatore, che fa espresso riferimento alle aree geografiche remote del territorio nazionale, quali le “isole minori” e le “zone rurali e montane”, individuandole come “situazioni particolari” meritevoli di specifica considerazione nell'ambito del servizio postale universale.

Al fine di garantire un livello di servizio adeguato in tali aree, la delibera introduce specifici divieti di chiusura di uffici postali. Tali divieti, di cui Poste Italiane dovrà tener conto nella redazione del piano annuale di razionalizzazione degli uffici postali, prevedono particolari garanzie per i Comuni che si caratterizzano per la natura prevalentemente montana del territorio e per la scarsa densità abitativa (dati demografici e classificazioni ISTAT) e per le isole minori in cui sia presente un unico presidio postale.

Le suddette previsioni, dettate dalla necessità di garantire la fruizione del servizio universale anche in situazioni caratterizzate da bassi volumi di domanda ed alti costi di esercizio, sono in parte controbilanciate, al fine di consentire il perseguimento degli obiettivi di contenimento degli oneri del servizio universale previsti dal Contratto di programma, da una riduzione dell'orario di apertura minimo, da tre giorni e 18 ore settimanali a due giorni e 12 ore settimanali, che riguarderà un numero limitato di uffici: uffici postali che siano presidio unico di Comuni con popolazione residente inferiore a 500 abitanti, a condizione che in

prossimità (entro 3 km di distanza) vi sia un ufficio che, nei restanti giorni lavorativi della settimana, assicuri alla popolazione locale la fruizione dei servizi postali. Secondo quanto stabilito dal vigente Contratto di programma, l'orario minimo di 2 giorni e 12 ore settimanali, include, non solo il tempo in cui è consentito l'accesso del pubblico ai locali, ma anche il tempo necessario a svolgere le operazioni che necessariamente precedono e seguono l'effettiva operatività dell'ufficio, operazioni che complessivamente non possono superare il limite di un'ora al giorno.

La delibera, infine, impone a Poste Italiane di avvisare con congruo anticipo le Istituzioni locali sulle misure di razionalizzazione, al fine di avviare un confronto sull'impatto degli interventi sulla popolazione interessata e sulla possibile individuazione di soluzioni alternative più rispondenti allo specifico contesto territoriale.

In particolare il punto 18 della Delibera afferma: "La disciplina attualmente vigente in Italia in linea di massima può considerarsi allineata a quella degli altri Paesi europei. Il criterio della distanza da percorrere per raggiungere un ufficio postale, previsto dal DM 7 ottobre 2008, rientra, infatti, tra i criteri più comunemente utilizzati per disciplinare la distribuzione dei punti di accesso alla rete postale. A differenza di quanto accade in alcuni Stati membri, il criterio è unico a livello nazionale e non è differenziato in base alla natura urbana o rurale delle aree geografiche. In ogni caso, dal momento che in ciascun Paese la distribuzione dei punti di accesso alla rete postale è, in genere, disciplinata sulla base di una pluralità di criteri concomitanti, non è semplice effettuare un confronto in termini di copertura territoriale del servizio garantita. In generale, negli altri Paesi europei la disciplina della distribuzione dei punti di accesso degli utenti alla rete postale dell'operatore incaricato della fornitura del servizio universale è fortemente influenzata sia da dimensioni e conformazione del territorio, sia dal livello di

sviluppo storicamente raggiunto nel mercato domestico dalla rete di distribuzione dei servizi postali.”.

Ma già il punto 6 della Delibera dava una chiara indicazione di metodo: “Il criterio guida per la distribuzione degli uffici postali è costituito, in base alla normativa vigente, dalla distanza massima di accessibilità al servizio, espressa in km percorsi dall'utente per recarsi al presidio più vicino. Sono fissate diverse soglie di copertura, tutte riferite alla popolazione residente sull'intero territorio nazionale. In particolare, “il fornitore del servizio universale assicura: un punto di accesso entro la distanza massima di 3 km dal luogo di residenza per il 75% della popolazione; un punto di accesso entro la distanza massima di 5 km dal luogo di residenza per il 92,5% della popolazione; un punto di accesso entro la distanza massima di 6 km dal luogo di residenza per il 97,5% della popolazione”.

Pertanto l'applicazione su base nazionale dei parametri indicati nel D.M. 7.10.2008, come peraltro ribadito nel punto 27 della Delibera, ha condotto l'Autorità per le Garanzie nella Comunicazione ad integrare i criteri fissati nel D.M. citato con ulteriori criteri, ma non certo affermando modificando il criterio guida riportato al punto 6.

In conclusione la censura di cui al secondo motivo di ricorso circa il mancato rispetto dei criteri del D.M. 7.10.2008 è infondata perché applica il criterio su base comunale e non su base nazionale.

Passando all'esame del primo motivo di ricorso, va verificato in quali casi l'antieconomicità dell'Ufficio postale da chiudere non possa essere un criterio legittimo perché in contrasto con il D.M. più volte citato e con la Delibera 342/2014.

A tal fine va anche ricordato che il Contratto di programma 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 riguarda solamente i comuni rurali e montani e le isole minori.

I dieci comuni ricorrenti non rientrano nelle categorie suindicate.

Peraltro 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.

E' opportuno riportare i commi dell'art. 2 del Contratto di programma 2009-2011 che esplicitano in modo significativo tutto ciò: *“6. La Società trasmette all'Autorità entro l'inizio di ogni anno di riferimento l'elenco, da aggiornare con cadenza annuale, degli uffici postali e delle strutture di recapito 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 decreto 7 ottobre 2008 concernente la distribuzione degli uffici postali sul territorio, tenendo conto delle disposizioni di cui al comma 8 del presente articolo e reca la quantificazione dei minori costi e della diminuzione degli oneri di servizio universale resi disponibili dalla razionalizzazione.*

7. Nell'ottica di contenimento dei costi del servizio universale, in coerenza con le disposizioni di cui agli artt. 3 e 12 del D.lgs. 261/1999, il recapito del servizio universale può essere effettuato a giorni alterni in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq e comunque fino ad un massimo di un ottavo della popolazione nazionale. Tale ultimo parametro - sentita l'Autorità - può essere soggetto ad un margine di tolleranza fino ad un massimo del 5%. A tal fine la Società si impegna a sottoporre alle valutazioni dell'Autorità un piano di attuazione progressiva entro 30 giorni dall'entrata in vigore del presente contratto di programma.

8. Con riferimento alla rete degli uffici postali, al fine di contenere l'onere del servizio universale la Società può ridefinire la propria 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. In ragione delle oggettive difficoltà riscontrate in sede di applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2 comma 1 lett. d) del D.M. 28 giugno 2007, i vincoli richiamati nella menzionata disposizione saranno oggetto di

revisione da parte dell'Autorità. 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. Le 18 ore di apertura comprendono sia il tempo di accesso del pubblico ai locali, sia il tempo immediatamente precedente e successivo a quello di accesso giornaliero consentito al pubblico, in cui vengono espletate le attività legate al funzionamento dell'ufficio postale. Il tempo massimo necessario a rendere operativo l'ufficio, nonché quello per le operazioni di chiusura dello stesso, è fissato nel limite massimo di 1 ora al giorno.

I criteri di distribuzione delle cassette di impostazione di cui all'art. 3, comma 2, del decreto 7 ottobre 2008 sono rideterminati secondo quanto disposto all'allegato 2 del presente contratto.”.

La Legge di stabilità 2015 ha sensibilmente modificato il quadro normativo relativo al servizio universale postale, ponendo l'accento su tre finalità:

- 1) la valorizzazione di Poste Italiane anche in conseguenza della riduzione del valore massimo dell'onere del servizio universale riconosciuto a Poste Italiane a partire dall'anno corrente;
- 2) la necessità di continuare ad assicurare la sostenibilità economica del suddetto onere nei prossimi anni, a seguito della crescente contrazione dei relativi volumi postali e del conseguente lievitare dei costi di fornitura del servizio;
- 3) l'esigenza di adeguare i livelli sostenibili di servizio allo specifico contesto tecnico, economico e sociale di riferimento.

Dalla relazione annuale dell'Autorità si evince che i costi sostenuti da Poste Italiane per garantire anche in condizione di non economicità il servizio universale sono superiori al contributo ricevuto. Ciò non può che incrementare il piano di razionalizzazione per ridurre i costi a carico della collettività inevitabilmente comunque necessariamente ridotti per le note esigenze di riduzione del deficit del bilancio dello Stato.

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.

Nessuno dei Comuni coinvolti nei documenti prodotti ha giustificato la necessità di non chiudere il presidio postale della frazione al di là di considerazioni generiche circa i disagi che la popolazione che abitualmente si serviva dell'ufficio postale sopprimendo e 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 prima riportato, per concordare "una presenza più articolata nelle singole aree territoriali, i cui costi non siano a carico della Società stessa".

In conclusione i ricorsi sono da respingere, ma possono compensarsi le spese di giudizio essendo le questioni implicate nel presente giudizio nuove e con assunti giurisprudenziali non consolidati.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2016 con
l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Ugo De Carlo, Consigliere, Estensore

Nicola Fenicia, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/06/2016

IL SEGRETARIO

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