

N. 06712/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 10353/2015 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 per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10353 del 2015, proposto da:  
Comuni di Borso del Grappa, Codognè, Follina, Fonte, Giavera del Montello, Godega di Sant'Urbano, Maserada sul Piave, Nervesa della Battaglia, San Zenone degli Ezzelini, Sarmede, Valdobbiadene, Vedelago, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *p.t.*, rappresentati e difesi dall'avv. prof. Luigi Garofalo, presso lo studio del quale in Roma, Foro Traiano n. 1/a, hanno eletto domicilio;

*contro*

Poste Italiane s.p.a., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Angelo Clarizia, Carlo Mirabile, Andrea Sandulli e Marco Filippetto, elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, Via Principessa Clotilde n. 2;

Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'economia e delle finanze e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *p.t.*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12,

sono domiciliati;

*nei confronti di*

Provincia di Treviso;

*per l'annullamento*

*(ric.)*

- del provvedimento, comunicato con nota del Direttore della Filiale di Treviso di Poste Italiane s.p.a. - Mercati Privati in data 2.2.2015 e ricevuta dai Comuni ricorrenti nei giorni 4-6.2.2015, con cui Poste Italiane s.p.a. ha stabilito la chiusura degli uffici postali di Semonzo (Borso del Grappa), Cimetta (Codognè), Valmareno (Follina), Fonte Alto (Fonte), Santi Angeli (Giavera del Montello), Pianzano (Godega di Sant'Urbano), Candelù (Maserada), Bavaria (Nervesa della Battaglia), Ca' Rainati (San Zenone degli Ezzelini), Montaner (Sarmede), San Pietro di Barbozza (Valdobbiadene), Fossalunga e Cavasagra (Vedelago), con decorrenza 13.4.2015;
- per quanto di interesse, dell'elenco per l'anno 2015, di cui all'art. 2, co. 6, del contratto di programma tra Poste italiane S.p.a. e Ministero dello sviluppo economico, degli uffici postali e delle strutture di recapito che non garantiscono condizioni di equilibrio economico, trasmesso all'Agcom;
- per quanto di interesse, del piano di intervento per la progressiva razionalizzazione della gestione dei detti uffici, per l'anno 2015, di cui al medesimo art. 2, co. 6, contr. di progr.;
- per quanto possa occorrere, quale atto presupposto, del contratto di programma 2009-2011 tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste Italiane del 5 novembre 2010;
- per quanto possa occorrere e per quanto di interesse, sempre quale atto presupposto, della delibera n. 342/14/CONS del 26 giugno 2014 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;
- per quanto possa occorrere e per quanto di interesse, quale atto presupposto, del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 7

ottobre 2008, recante i “criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica”;

- di ogni atto annesso, connesso o presupposto, ivi comprese le note dell'Ufficio Affari regolamentari e legislativi di Poste Italiane in data 9.3.2015 e del Direttore della filiale di Treviso di Poste Italiane in data 25.2.2015;

*(mm.aa.)*

- del provvedimento, comunicato con lettera del Direttore della filiale di Treviso di Poste Italiane - Mercato Privati prot. DF/20/2015 dell'1.7.2015, con cui la resistente ha stabilito la chiusura degli anzidetti uffici postali (a eccezione di quello di Fossalunga) con decorrenza 7.9.2015;

- per quanto possa occorrere, della nota in data 27.4.2015 inviata dal Direttore della filiale di Treviso ai Comuni ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intimato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 14 aprile 2016 il cons. M.A. di Nezza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con atto spedito per le notificazioni a mezzo del servizio postale in data 1.9.2015 (dep. il 2.9) i Comuni in epigrafe hanno riassunto, a seguito di declinatoria di competenza del Tribunale inizialmente adito (T.a.r. Veneto ord. n. 539/2015), il giudizio per l'annullamento delle note del 2.2.2015 del Direttore della Filiale di Treviso di Poste Italiane e degli altri provvedimenti attinenti alla chiusura, a decorrere dal 13.4.2015, degli uffici postali di Semonzo (Borso del Grappa), Cimetta (Codognè), Valmareno (Follina),

Fonte Alto (Fonte), Santi Angeli (Giavera del Montello), Pianzano (Godega di Sant'Urbano), Candelù (Maserada), Bavaria (Nervesa della Battaglia), Ca' Rainati (San Zenone degli Ezzelini), Montaner (Sarmede), San Pietro di Barbozza (Valdobbiadene) nonché Cavasagra e Fossalunga (Vedelago).

Hanno prospettato (ricorso):

1. *Violazione degli artt. 1, co. 1-ter, 7, 8, 10, 10-bis e 29 l. n. 241/90; violazione dell'art. 3, co. 10, d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261*: Poste Italiane, affidataria del servizio postale universale, tenuta al rispetto della l. n. 241/90, avrebbe dovuto dare preventivo avviso delle chiusure ai Comuni interessati, quali enti rappresentativi della cittadinanza, al fine di consentirne la partecipazione al procedimento; tale omissione violerebbe le norme sul procedimento amministrativo, l'art. 2 del contratto di programma tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste, nella parte relativa al necessario confronto secondo quanto specificato anche dalle premesse della delib. Agcom n. 342/14, e l'art. 3, co. 10, d.lgs. n. 261/99;

2. *Violazione dell'art. 3 l. n. 241/90 ed eccesso di potere per carenza di motivazione e difetto di istruttoria*: la comunicazione di chiusura, identica per tutti i Comuni ricorrenti, sarebbe affetta da radicale carenza di motivazione in ordine alle ragioni dell'inserimento degli uffici in parola tra quelli da "razionalizzare"; essa si limiterebbe a far riferimento alla "necessità di adeguare l'offerta di Poste Italiane all'effettiva domanda dei servizi postali nel territorio comunale", asserzione di mero stile inidonea a dar conto delle concrete circostanze a supporto della riduzione dei punti d'accesso; si tratterebbe dunque di una decisione assunta all'esito di un'istruttoria incompleta e parziale e assistita da una motivazione del tutto generica;

3. *Violazione dell'art. 3 d.lgs. n. 261/99, delle dirr. 97/67/CE e 2008/6/CE, del d.m. 7.10.2008 e della delib. Agcom n. 342/14/CONS, dell'art. 3 l. n. 241/90; eccesso di potere per carenza di motivazione e per irragionevolezza, illogicità e ingiustizia manifesta*: la scelta di sopprimere gli uffici postali in questione

sarebbe illegittima in quanto incentrata sul mero dato economico (ragione già ritenuta non sufficiente dalla giurisprudenza formatasi sulla questione) e perché contrastante con le norme del d.lgs. n. 261/99 e della dir. 97/67/CE (come modif. dalla dir. 2008/6/CE), trattandosi di uffici siti in località (frazioni) geograficamente autonome e distanti dal comune capoluogo, prive di collegamenti con mezzi di trasporto pubblici e ubicate in contesti (pedemontani e rurali) tali da rendere maggiormente difficoltoso il raggiungimento di altri uffici pur formalmente ricadenti entro i confini municipali; ciò varrebbe non solo, a es., per San Pietro di Barbozza, Montaner e Vedelago, ma anche per gli altri uffici astrattamente rientranti nei requisiti di cui all'art. 2 d.m. 7.10.2008 (da intendere secondo la giurisprudenza formatasi sul punto: la distanza andrebbe calcolata dal luogo ove sorge la chiesa della frazione e si dovrebbe tener conto dell'effettiva percorribilità delle strade);

4. *Violazione dell'art. 3, co. 8, d.lgs. n. 261/99, delle dirr. 97/67/CE e 2008/6/CE, dell'art. 3 l. n. 241/90; eccesso di potere per carenza di motivazione e per irragionevolezza, illogicità e ingiustizia manifesta*: i criteri di distribuzione degli uffici postali sarebbero illegittimi perché non terrebbero conto della peculiarità dei "paesi" italiani, dotati di autonomia non amministrativa ma geografica e significativamente distanti dal comune capoluogo (in termini di chilometri e di inesistenza di collegamenti pubblici collettivi);

5. *Violazione dell'art. 3 l. n. 241/90; eccesso di potere per carenza di motivazione e per illogicità manifesta sotto ulteriore profilo; eccesso di potere per disparità di trattamento*: i ricorrenti avrebbero informalmente appreso dell'originaria intenzione di Poste di chiudere nella Provincia di Treviso soltanto 4 uffici, divenuti poi 14, decisione immotivata e incomprensibile specie alla luce della presunta entità dei tagli su scala nazionale (quelli in argomento corrisponderebbero al 3,3% del totale, percentuale superiore al rapporto tra territorio provinciale e nazionale).

Con il ricorso per motivi aggiunti i ricorrenti, nel premettere che dopo la proposizione del giudizio Poste aveva rappresentato che avrebbe proceduto alla chiusura “dopo aver completato il dialogo” avviato con gli enti locali, hanno chiesto l’annullamento delle note dell’1.7.2015, con cui è stata disposta la chiusura dei predetti uffici postali, a eccezione di quello di Fossalunga (in Vedelago), a decorrere dal 7.9.2015, deducendone l’illegittimità (in via derivata e in via autonoma) per i medesimi vizi dedotti con l’atto introduttivo (con le integrazioni nella parte finale dei motivi *sub* n. 2, pagg. 17 e 18, e n. 4, pagg. 29 e 30, corrispondenti alle pagg. 59-60 e 71-72 dell’atto di riassunzione). Essi hanno altresì addotto l’ininfluenza dell’incontro svoltosi a fine giugno 2015 tra Poste e Anci Veneto, quest’ultima associazione di categoria e non ente esponenziale della collettività stanziata sul territorio (pag. 90 atto di riass.).

Si sono costituiti in giudizio la società Poste Italiane, i Ministeri dello sviluppo economico e dell’economia e delle finanze nonché l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Con ordinanza n. 4444 del 19.10.2015 è stata accolta l’istanza cautelare.

All’odierna udienza, in vista della quale i ricorrenti e Poste hanno depositato documenti e memorie, anche di replica, il giudizio è stato discusso e trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Vanno *in limine* disattese le eccezioni di rito sollevate da Poste.

Quanto al difetto di giurisdizione, può darsi ormai per acquisita in giurisprudenza la riconducibilità delle controversie sui provvedimenti di chiusura o rimodulazione oraria degli uffici postali all’art. 133, co. 1, lett. c), c.p.a. (in questo senso sono orientate la Sezione e la prevalente giurisprudenza amministrativa; v. in particolare la sentenza di questa Sezione 29 gennaio 2014, n. 1117, nonché Cons. Stato, sez. III, 10 giugno 2014, n. 2972, e, da ultimo, T.a.r. Abruzzo – L’Aquila 22 marzo 2016, nn.

156, 157, 182 e 183, e 16 marzo 2016, n. 147; T.a.r. Calabria – Reggio Calabria 25 febbraio 2016, nn. 244, 245 e 246; T.a.r. Toscana 2 febbraio 2016, n. 337; T.a.r. Lombardia – Milano, sez. III, 29 settembre 2015, n. 2036; pronunce alle quali si rinvia *ex art.* 88, co. 2, lett. *d*, c.p.a.).

Né si riscontra la dedotta inammissibilità per genericità delle doglianze o per carenza di interesse, stanti per un verso il tenore dei motivi prospettati e, per altro verso, la connotazione dei comuni quali enti esponenziali delle comunità stanziate sui rispettivi territori (art. 3, co. 2, d.lgs. n. 267/2000: “Il comune è l’ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”; cfr. T.a.r. Lombardia n. 2036/15 cit.: “la chiusura e la riduzione degli orari di apertura di un punto del servizio postale universale implicano comunque una lesione delle posizioni giuridiche dei cittadini [...], in quanto incidenti in senso riduttivo sulla possibilità di accesso ad un servizio pubblico”).

2. Nel merito, l’impugnazione è fondata per quanto di ragione.

2.1. È opportuno illustrare brevemente il quadro normativo di riferimento (le enfasi sono aggiunte).

A) La dir. 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 duplice 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” (cons. 12).

La dir. 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*” (cons. 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”; cons. 54).

L’art. 3, sul “servizio universale”, impone perciò 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.

L’art. 4, par. 2 (come modif. dalla dir. 2008/6/CE cit.), 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, par. 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”).

B) La normativa europea è stata recepita in Italia con il 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), che, definita all'art. 1, co. 1, lett. b), la “rete postale”:

i) art. 2, co. 4, lett. c): domanda 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”;

ii) art. 3: delinea la disciplina del “servizio universale”, prevedendo (per quanto oggi di interesse):

- co. 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”;

- co. 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”;

- co. 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 [...]”;

- co. 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 modif. dalla dir. 2008/6/CE). Su tale aspetto è da ultimo intervenuto l'art. 1, co. 274, l. 23 dicembre 2014, n. 190: "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").

C) Gli artt. 2, co. 4, lett. c), e 3, co. 5, lett. c), d.lgs. cit. sono stati attuati con il d.m. 7.10.2008, recante i "criteri di distribuzione dei punti di accesso" alla rete.

Con specifico riguardo agli uffici postali, l'art. 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*" (co. 1), precisando che "con riferimento all'intero territorio nazionale" il fornitore del servizio universale debba assicurare (tra l'altro) un punto di accesso (*i.e.* 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% (co. 2).

La delib. Agcom n. 342/14/CONS del 26 giugno 2014 ha integrato tali criteri (v. art. 1), prevedendo:

- artt. 2, 3 e 4: il divieto di chiusura degli uffici postali: *i*) situati in comuni "rurali" (con densità abitativa inferiore a 150 abitanti per chilometro quadrato) e "totalmente 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); *ii*) costituenti "presidio unico nelle isole minori" (sono inoltre indicate le modalità di apertura degli "uffici presidio unico di Comune");

- 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" (co. 1);
- 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" (co. 1);
- 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" (co. 2).

D) Va infine richiamato il contratto di programma per il triennio 2009-2011, approvato con legge (art. 33, co. 31, l. 12 novembre 2011, n. 183).

Con riguardo al servizio universale, l'art. 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 in altre disposizioni; v. artt. 2, co. 10, e 4, co. 3) prevede, tra l'altro, che Poste:

- co. 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";
- co. 6: trasmetta all'inizio di ogni anno di riferimento "*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”, piano da redigere nel rispetto dei parametri del d.m. 7.10.2008, “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”.*

- co. 8: in riferimento alla rete degli uffici, 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. [...]”.

Giova infine richiamare l’art. 1, co. 2, che 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 l’art. 8, sulla “Missione di servizio di interesse economico generale”, ai sensi del quale Poste, “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” (co. 1).

2.2. In materia di soppressione degli uffici postali, la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (v., da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, 21 marzo 2016, n. 1147, 28 gennaio 2016, n. 287, nonché 11 marzo 2015, n. 1262, recanti affermazioni non contraddette dalle innovazioni apportate dalla delib. Agcom n. 342/14 cit.; v. altresì Cons. Stato, sez. III, 19 febbraio 2016, n. 698), esplicitata la nozione di “universalità” – 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" (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") – è pervenuta ai seguenti esiti:

*i)* è obbligatorio il contraddittorio procedimentale con gli enti locali interessati (*ex art. 5 delib. Agcom n. 342/14/CONS; cfr. Cons. Stato, sez. III, n. 698/16 cit., che peraltro nella specifica controversia ha riscontrato l'avvenuto svolgimento di detta interlocuzione*);

*ii)* è necessario "indicare puntualmente" le ragioni per cui, nel luogo interessato dalla soppressione, restino "garantite prestazioni di servizi conformi agli obblighi imposti a livello europeo e nazionale" (stante l'ineludibilità della prestazione del servizio universale *ex art. 3 d.lgs. n. 261/99*), con conseguente illegittimità delle determinazioni:

- basate sulla sola esigenza di assicurare l'equilibrio economico (v. anche Cons. Stato, sez. III, 10 giugno 2014, n. 2972, secondo cui "se è vero che gli uffici postali cd. 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"; la pronuncia ha altresì precisato come l'annullamento del provvedimento oggetto di quel giudizio non pregiudicasse l'"autonomia imprenditoriale" di

Poste, 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);

- che si limitino “a far riferimento al mero dato geografico della distanza chilometrica, omettendo di contestualizzare con altri fattori, dal bacino e composizione di popolazione alle condizioni di accessibilità” (ciò in quanto il criterio della distanza va inteso nel senso che “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”; sez. VI, n. 287/16 cit.);

*iii)* con specifico riguardo alla “distanza massima di accessibilità al servizio” *ex art. 2 d.m. 7.10.2008* (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);

- il profilo delle distanze chilometriche va valutato “con estrema attenzione, rifuggendo da qualunque automatismo”; ciò in quanto “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, 9 febbraio 2015, n. 635, e 11 marzo 2015, n.

1262), 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, co. 2, d.m. cit. deve essere verificata “non esclusivamente a livello intracomunale, ma «con riferimento all’intero territorio nazionale», e dunque anche tenendo conto degli uffici dei comuni limitrofi [...], secondo il criterio delle c.d. aree di prossimità approvato dall’Autorità di regolazione” (sez. VI, n. 1147/16 cit.);

*iv)* sono inammissibili forme di contribuzione o di aiuti economici da parte degli enti locali (anche ai sensi dell’art. 2, co. 8, contr. progr. cit.), poiché si pongono in contrasto con il “sistema chiuso del finanziamento pubblico del servizio postale” (d.lgs. 261/99, come modif. dal d.lgs. 58/2011, e art. 1, co. 274, l. 190/2014 cit.) e “disincentivano la finalità, perseguita dal legislatore nazionale ed europeo, di garantire una maggiore efficienza economica, nel complesso, del servizio postale, pur tenendo conto delle esigenze connesse all’universalità del servizio stesso e ad una sua razionale ed equilibrata dislocazione territoriale” (Cons. Stato, sez. III, n. 698/16 cit.).

2.3. Ne discende che sul piano procedimentale la determinazione di chiusura 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.

Quanto alla partecipazione procedimentale, si può qui aggiungere che l'art. 5 delib. Agcom n. 342/14 cit. va letto in correlazione col successivo art. 6, nella parte in cui prescrive a Poste di riferire all'Autorità gli “esiti del confronto” con le “autorità locali”.

Nelle premesse della deliberazione (v. n. 80, sulle questioni, sollevate nel corso della consultazione, delle carenze del trasporto pubblico locale e delle difficoltà di spostamento della popolazione anziana), l'Autorità riconosce come “carenze di tipo infrastrutturale e situazioni di debolezza sociale incidano negativamente sulla concreta fruizione del servizio postale universale”, precisando che tali aspetti, “susceptibili di estrema variabilità, in funzione degli specifici contesti territoriali di riferimento, non si prestano [...] ad essere categorizzati in una previsione normativa generale e astratta volta a definire i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale” e che dunque il contesto “più opportuno in cui rappresentare e considerare le criticità in questione, in relazione ai singoli interventi di razionalizzazione pianificati da Poste Italiane, appare, piuttosto, quello del confronto tra la società e le Istituzioni locali, alla cui instaurazione è preordinato l'obbligo di comunicazione preventiva (e generalizzata, nei confronti, cioè, di tutti i Comuni interessati, a prescindere dalle caratteristiche morfologiche e demografiche del territorio) [...]”.

Si legge, ancora, che l'obbligo di preventiva comunicazione è finalizzato a consentire l'instaurazione di un “confronto tra la società e le Istituzioni locali, nell'ambito del quale valutare più attentamente l'impatto dell'intervento sulla popolazione locale ed individuare, ove possibile, eventuali soluzioni alternative più rispondenti alla specifica situazione di fatto” (n. 134; di talché l'interlocuzione in argomento, “oltre a rappresentare un'occasione per valutare in maniera più puntuale le specificità del caso concreto, sembra rispondere anche all'esigenza di



evitare, o quantomeno contenere, i contenziosi dinnanzi all'Autorità giudiziaria a seguito di ricorsi presentati dai Comuni"; n. 138).

Si spiegano così le affermazioni giurisprudenziali sull'imprescindibilità del contraddittorio procedimentale ("confronto") con gli enti locali interessati (Cons. Stato, sez. III, n. 698/2016 cit.) e sulla necessità che l'istruttoria e la motivazione tengano conto delle "specificità del caso concreto". Tanto più che l'art. 7 delib. cit. consente la revisione dei criteri di distribuzione alla luce, tra l'altro, "delle esigenze e dei reali bisogni degli utenti", fornendo un'indicazione valevole anche per il presente (in quanto altrimenti illogica).

3. Si può così passare all'esame delle censure.

3.1. Occorre in proposito premettere che dalla documentazione versata in atti risulta come le prime determinazioni del 2.2.2015, di chiusura degli uffici postali a decorrere dal 13.4.2015, siano rimaste inattuatae.

La resistente ha cioè ritenuto di desistere dall'operazione, aprendo un segmento procedurale diretto allo svolgimento del confronto con gli enti locali (stando alle note del 27.4.15; v. oltre), conclusosi con l'adozione dei provvedimenti dell'1.7.2015.

Lo stesso sviluppo del procedimento dimostra come Poste abbia giudicato insufficienti, ai fini dell'attuazione della contestata operazione di rimodulazione, le indicazioni del "piano degli interventi", tanto da intraprendere un'interlocuzione con i ricorrenti e, soprattutto, da rinunciare alla chiusura di uno degli uffici originariamente individuati.

Ciò è attestato anche dal dichiarato obiettivo del piano in questione, volto a definire, muovendo dalla premessa secondo cui "tutti gli uffici postali del Paese sono diseconomici" (par. 2.4), "un sottoinsieme di uffici sui quali è possibile intervenire implementando misure di razionalizzazione della rete (chiusure e rimodulazioni orarie)", ossia un "bacino potenziale di riferimento" di uffici costituenti il "potenziale oggetto di interventi di razionalizzazione ragionevolmente perseguibili nel 2014" (par. 3), alla luce

degli “specifici vincoli di presenza sul territorio a prescindere da valutazioni di tipo economico”.

Si può così notare come l’inserimento di uno specifico ufficio postale nell’elenco accluso al piano non arrechi una lesione concreta, immediata e attuale all’interesse dei destinatari, occorrendo invece una successiva puntuale determinazione che dia conto (come si è detto) della peculiare situazione dell’ufficio stesso.

Di qui, la rilevanza centrale dei successivi provvedimenti di chiusura (e la portata parimenti centrale, nell’economia del giudizio, delle doglianze che a essi ineriscono).

Ne segue, al contempo, il rilievo di cessazione della materia del contendere sul ricorso introduttivo; ciò che vale non solo per l’ufficio postale di Fossalunga (in Vedelago), non più destinato alla chiusura, ma anche per gli altri uffici, atteso che i relativi provvedimenti risultano in realtà già rimossi attraverso l’esercizio di un potere riconducibile all’autotutela amministrativa.

3.2. Il ricorso per motivi aggiunti, con cui i ricorrenti prospettano (in via autonoma) le medesime doglianze spiegate con l’atto introduttivo, è fondato e va accolto nei sensi di seguito precisati (cfr., in riferimento ad analoghe fattispecie di chiusure disposte in attuazione del piano 2014, le sentenze citate *sub* n. 1: T.a.r. Abruzzo – L’Aquila nn. 147, 156, 157, 182 e 183 del 2016, T.a.r. Calabria – Reggio Calabria nn. 244, 245 e 246 del 2016, T.a.r. Toscana n. 337/16 e T.a.r. Lombardia – Milano, sez. III, n. 2036/16).

3.2.1. In particolare, meritano condivisione i primi due motivi, lamentanti la pretermissione della fase del confronto con i ricorrenti e la carenza di istruttoria e di motivazione dei nuovi provvedimenti di chiusura (nn. 2 e 3 mm.aa.).

Con questi atti Poste, richiamati l’art. 5 delib. Agcom n. 342/14, l’art. 2, co. 6, contr. di programma e il d.m. 7.10.2008, specifica che l’intervento

“rientra in un piano di efficientamento, volto all’adeguamento dell’offerta all’effettiva domanda dei servizi postali in tutti i Comuni del territorio nazionale. Ciò in ragione del comprovato disequilibrio economico di cui alla erogazione del servizio postale universale, come rappresentato anche nelle singole situazioni specifiche alla Autorità di regolamentazione del settore postale all’atto della trasmissione del piano degli interventi e come l’azienda ha già avuto modo di comunicare approfondendo le relative problematiche [...]” nelle occasioni ivi specificamente indicate (con conclusive affermazioni sulla “possibilità di offerta di servizi innovativi quali l’accettazione a domicilio di prodotti di posta registrata” e sul dichiarato “rispetto dei parametri di presenza dei punti di accesso” di cui al d.m. cit.).

Sennonché, nonostante l’indicazione di alcuni “momenti” di asserita interlocuzione, l’adempimento non risulta nella sostanza effettuato.

Non possono assumere rilevanza, in proposito, le vicende anteriori alle comunicazioni del 27.4.2015 (si tratta, in particolare, degli incontri con i sindaci dei Comuni ricorrenti di cui ai resoconti del 25.2.15), con conseguente ininfluenza della dedotta mancanza di osservazioni da parte dei sindaci (rispetto ai chiarimenti che sarebbero stati dati dalla resistente negli incontri in questione; v. mem. 14.3.16, pagg. 10 ss.).

Ciò in quanto con le note del 27.4.2015 Poste ha informato ciascun Comune dell’avvio di “un più ampio processo di dialogo con le Istituzioni Regionali e le altre Istituzioni Locali per l’analisi di dettaglio dei territori in relazione agli interventi di attuazione del Piano” (di riorganizzazione), precisando come “a valle di questo confronto Azienda-Istituzioni Locali” sarebbe stato “approfondito il tema della presenza territoriale di Poste Italiane” e “avviato il Piano di razionalizzazione e di efficientamento in un’ottica di conciliazione delle esigenze aziendali con le istanze del territorio [...]”.

Il tenore della comunicazione dimostra come sia stato intrapreso un *iter* del tutto nuovo, tanto che Poste riferisce dell'interlocuzione successivamente avuta con la sezione veneta di Anci (incontri del 23.5.15 e del 23.6.15; mem. 14.3.16, pagg. 12 ss.).

Quest'ultimo "confronto" non può però tener luogo di quello con ciascuno dei comuni interessati, posto che Anci, a differenza dei primi, non è ente esponenziale delle comunità stanziate sui rispettivi territori, e comunque non risulta che in esso sia stata presa in considerazione, come era necessario, la specifica situazione di ogni ricorrente (l'ineludibilità dell'adempimento in questione nei sensi sopra precisati consente inoltre di disattendere l'argomentazione di Poste sulla sostanziale inutilità della partecipazione).

Sotto altro profilo, i provvedimenti dell'1.7.2015 non recano una motivazione idonea, secondo i parametri innanzi specificati, a illustrare le ragioni della chiusura, non venendo (a tacer d'altro) indicate le puntuali ragioni per cui nel territorio restino "garantite prestazioni di servizi conformi agli obblighi imposti a livello europeo e nazionale" (né potendo supplire al deficit motivazionale le argomentazioni rassegnate nel corso del giudizio, concretanti inammissibile integrazione postuma).

Sicché, come già condivisibilmente rilevato, "appare evidente il *vulnus*, sia istruttorio che motivazionale, che inficia la determinazione impugnata" (e ciò anche a prescindere dalla questione interpretativa in ordine al contesto, nazionale o locale, del calcolo delle distanze), essendo state le ragioni della chiusura affidate "a locuzioni neutre e tautologiche, praticamente valide 'in ogni occasione', e comunque basate solo sull'esigenza di far fronte ai diminuiti finanziamenti, con nessun riferimento all'interesse pubblico specifico della collettività" (ciò, nonostante l'intendimento di Poste di ridiscutere le chiusure già programmate per il 13.4.2015, senza tuttavia "alcuna effettiva riconsiderazione della vicenda"; così T.a.r. Abruzzo n.

156/16 cit.).

Ne segue l'illegittimità delle impugnate determinazioni di chiusura per difetto di istruttoria e di motivazione.

3.2.2. Vanno invece disattesi, in quanto infondati, il terzo e il quarto motivo, concernenti l'illegittimità, rispettivamente, della scelta di Poste di sopprimere gli uffici in parola, stanti le peculiarità del contesto territoriale, e dei criteri di distribuzione, inficiati dall'omessa considerazione delle specificità dei "paesi" italiani (intesi quali articolazioni autonome, pur se non amministrativamente, dei comuni).

I parametri individuati dalla normativa non sono né indeterminati né illogici, risultando ragionevolmente diretti a contemperare le esigenze di flessibilità del gestore nella modulazione della rete, anche ai fini del contenimento dei costi ("equilibrio economico"), con gli obblighi di servizio universale e con il concorso al perseguimento degli obiettivi di "coesione sociale ed economica".

Essi cioè consentono, se applicati nel rispetto dei menzionati adempimenti procedurali – interlocuzione con gli enti locali interessati; istruttoria completa e approfondita sulle specificità del caso concreto; puntuale motivazione sulla perdurante sussistenza di prestazioni di servizio universale in favore della cittadinanza anche dopo la chiusura di un ufficio – di pervenire a risultati comunque verificabili, permettendo ai destinatari di apprezzare la correttezza della ponderazione degli interessi rilevanti effettuata dal gestore del servizio universale.

3.2.3. L'ultimo mezzo, lamentante l'eccessività, rispetto al dato nazionale, del numero di uffici postali in provincia di Treviso compresi nel piano di "razionalizzazione", è inammissibile sia per difetto di interesse, in quanto i comuni non possono dolersi di una situazione che trascende l'ambito municipale, sia per genericità, risentendo di una formulazione di tipo ipotetico.

4. In conclusione, il ricorso per motivi aggiunti è fondato per quanto di ragione e va pertanto accolto nei sensi innanzi specificati.

Devono essere di conseguenza annullate le determinazioni di chiusura dell'1.7.2015.

La novità delle questioni consente di disporre la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. III-ter, definitivamente pronunciando:

- dichiara cessata la materia del contendere sul ricorso introduttivo;
- accoglie il ricorso per motivi aggiunti per quanto di ragione e, per l'effetto, annulla le impugnate determinazioni di chiusura nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 14 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere, Estensore

Anna Maria Verlengia, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/06/2016

IL SEGRETARIO

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