

N. 00147/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00423/2015 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 l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 423 del 2015, proposto da:
Comune di Roseto degli Abruzzi, rappresentato e difeso dall'avv. Patrizia Cartone,
con domicilio eletto presso Dott. Francesco Ambrosi in L'Aquila, viale Caduti di
Via Fani N. 12;

contro

Poste Italiane S.p.A., rappresentato e difeso dagli avv. Marco Filippetto, Stefano
Ledda, con domicilio eletto presso Ufficio Legale Poste Italiane S.P.A. in L'Aquila,
Localita' Centi Colella; Ministero dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo
Economico, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello
Stato, domiciliata in L'Aquila, Complesso Monumentale S. Domenico; Autorità
per le Garanzie nelle Comunicazioni;

per l'annullamento

del provvedimento di chiusura degli uffici postali di Cologna, sito in via della Chiesa 1, e di Montepagano, sito in piazza del Municipio 7, a partire dal giorno 7 settembre 2015;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2016 la dott.ssa Maria Abbruzzese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Comune di Roseto degli Abruzzo ha impugnato gli atti in epigrafe indicati con i quali Poste Italiane s.p.a. ha disposto la chiusura degli uffici postali siti in Cologna (Via della Chiesa, 1) e Montepagano (piazza del Municipio), frazioni del Comune ricorrente.

A sostegno del gravame ha dedotto: 1) Violazione e falsa applicazione del D.M. 7.10.2008. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n.261 del 1999, modificato dal d.lgs. n.28/2011. Violazione del Contratto di programma 2009.2011 e contraddittorietà fra atti. Erroneità dei presupposti. Carezza di istruttoria. Difetto di motivazione. Arbitrarietà. Motivazione apparente. Sviamento: la disposta chiusura non è rispettosa dei parametri di presenza dei punti di accesso alla rete postale universale di cui al D.M. 7.10.2009 come integrato dalla delibera AGCOM 241/14 CONS., né dei criteri di garanzia contenuti nel DM Ministero dello Sviluppo Economico del 7.10.2008 per consentire l'applicazione del piano di efficientamento basati su motivazioni di carattere economico-aziendale; invero non

sembra rispettato il criterio della distanza massima di accessibilità al servizio espressa in chilometri percorsi dall'utente per recarsi allo sportello postale più vicino, posto che, all'esito della disposta chiusura, gli abitanti della frazione di Montepagano dovranno percorrere 7.500 Km per accedere all'ufficio postale più vicino, mentre gli abitanti della frazione di Cologna Paese dovranno percorrere 7.900 Km, non garantendo il minimo del 92.5% della popolazione residente per servire gli utenti entro il raggio di 5 Km, né quello del 97.5% per servire gli utenti entro il raggio di 6 Km, e dovendosi anche verificare il parametro del 75% della popolazione da servire entro i tre chilometri; l'operato di Poste Italiane è carente sotto il profilo della motivazione che non è specifica circa i pretesi dati antieconomici relativi agli uffici postali da chiudere; 2) Eccesso di potere per illogicità e travisamento dei fatti. Difetto di istruttoria. Sviamento. Violazione dell'art. 97 Cost. Violazione dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa. Difetto di istruttoria e motivazione: non sono state idoneamente considerate le caratteristiche del luogo e le esigenze collettive avanzate dal Comune di Roseto, essendo il provvedimento motivato solo con riferimento al dato economico; in tal modo Poste italiane non ha contemperato le esigenze di natura pubblica del carattere universale del servizio affidato al gestore; in particolare le due frazioni interessate dal procedimento di chiusura sono distanti dal centro e site su una collina, non ben collegate dai trasporti locali e con peculiari caratteristiche morfologiche e storiche.

Concludeva per l'accoglimento del ricorso e dell'istanza cautelare.

Si costituiva Poste Italiane che eccepiva il difetto di giurisdizione del TAR essendo l'atto impugnato riconducibile all'autonomia organizzativa di un soggetto privato quale è l'ente resistente; in subordine, l'inammissibilità del ricorso che è rivolto solo avverso gli atti attuativi delle previsioni del Piano degli Interventi, già vagliato dall'Autorità di vigilanza del settore con delibera AGCOM n.342/2004, atti

presupposti, questi, che, ove pure attinti dall'impugnativa, dovrebbero essere esaminati dal TAR per il Lazio competente funzionalmente; nel merito, l'infondatezza del ricorso, posto che l'atto impugnato è conforme alle previsioni degli atti regolatori in materia sia sotto il profilo della distanza minima degli uffici dagli agglomerati urbani, sia sotto il profilo dell'efficienza economica, e ai criteri specifici da quelli indicati.

Si costituivano altresì con atto di stile i Ministeri intimati.

Il TAR, considerata la rilevanza della questione e la necessità della compiuta delibazione in sede di merito, sospendeva l'esecutività dell'atto impugnato al fine di mantenere la res adhuc integra nelle more della decisione.

Le parti depositavano documentazione, memorie illustrative e repliche.

All'esito della pubblica udienza del 24 febbraio 2016, il Collegio riservava la decisione in camera di consiglio.

DIRITTO

I. Va preliminarmente disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa di Poste Italiane sul rilievo del carattere privato della resistente e sulla natura auto-organizzatoria dell'atto impugnato, che rientrerebbe, pertanto, nell'autonomia privatistica di Poste Italiane.

I.1) Il ricorso muove, invero, dalla rilevanza attribuita all'attività svolta da Poste Italiane quale gestore di servizio pubblico, di cui si contesta la non rispondenza ai criteri di regolazione; si tratta dunque, secondo la prospettazione del ricorrente, di un atto direttamente incidente sulla gestione e sulla erogazione del pubblico servizio, che sarebbe ostacolato, se non impedito, dalla disposta chiusura, atto che rientra dunque nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a. (cfr., ex multis, Cons. di Stato, n.27290/2014; TAR Friuli-Venezia Giulia 332/2015; TAR Abruzzo – Pescara, n.479/2015; TAR Sardegna, n.1068/2015; TAR Campania, Salerno, n.533/2013).

II. Infondata è altresì l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione degli atti, presupposti, di regolazione (criteri AGCOM, Piano di ristrutturazione di Poste Italiane).

Come il ricorrente ha precisato, il ricorso è basato sull'assunto della scorretta applicazione dei criteri di regolazione da parte di Poste Italiane, criteri che sono esplicitamente non affatto attinti dall'impugnazione, che lamenta invece solo la illegittimità degli atti applicativi.

III. La questione di merito, dunque, si riduce a verificare se siano o meno fondate le doglianze mosse dal Comune di Roseto in relazione alla dedotta non rispondenza del provvedimento di chiusura ai criteri regolatori stabiliti negli atti presupposti non attinti dall'impugnativa e, comunque, in relazione al dedotto deficit motivazionale con riguardo alla applicazione in concreto dei detti criteri.

III.1) Ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato con riferimento al dedotto difetto di motivazione del provvedimento impugnato (cfr. doc. n.1 della produzione di parte resistente), con il quale il Direttore della Filiale di Teramo di Poste Italiane spa ha disposto la chiusura degli uffici postali di Montepagano e di Cologna, nonché del Piano di razionalizzazione degli uffici postali che non garantiscono condizioni di equilibrio economico per l'anno 2014, nella parte che riguarda la chiusura dei detti uffici.

Il provvedimento da ultimo emanato, in particolare, si limita a comunicare la chiusura degli uffici a partire dalla data ivi indicata, in asserita ottemperanza all'art. 2 comma 6 del vigente Contratto di programma 2009-2011, che la inquadrava, del tutto apoditticamente, "in un piano di efficientamento volto all'adeguamento dell'offerta all'effettiva domanda dei servizi postali in tutti i Comuni del territorio nazionale in ragione del comprovato disequilibrio economico di cui alla erogazione del servizio postale universale come rappresentato anche nella singole situazioni specifiche alla Autorità di regolamentazione del settore postale all'atto della

trasmissione del piano degli interventi”; comunque, l’azienda avrebbe già avuto modo di comunicare la disposta chiusura approfondendone le relative problematiche durante l’incontro tenutosi il 23 febbraio 2015 e con comunicazione del 4 marzo 2015 successiva all’incontro sopra specificato, che tuttavia nulla aggiunge, concretamente, alla motivazione del provvedimento impugnato.

III.2) Ciò premesso, il Collegio non può che condividere la giurisprudenza già formata in subiecta materia secondo cui è da considerarsi illegittimo, per difetto di motivazione, il provvedimento con il quale la società Poste Italiane ha disposto la chiusura permanente di uffici postali facendo generico riferimento a un “piano di efficientamento volto all’adeguamento dell’offerta all’effettiva domanda dei servizi postali in tutti i Comuni del territorio nazionale in ragione del comprovato disequilibrio economico di cui alla erogazione del servizio postale universale”, atteso che tale motivazione risulta disancorata da qualunque esplicitazione di fatti riferibili al caso di specie, tanto da ridursi ad una mera clausola di stile, replicabile per la sua genericità e astrattezza, e di fatto replicata in maniera pedissequa, in qualunque situazione, come si evince dal cospicuo contenzioso sulla stessa già instaurato cfr. TAR Lombardia, Milano, n.2036/2015; TAR Sardegna, n.1068/2015).

E’ ciò che accade nella fattispecie all’esame del Collegio: la nota impugnata prescinde da qualsiasi esame del caso di specie, tanto da poter essere utilizzata per la chiusura degli uffici postali di qualsiasi Comune del territorio nazionale.

III.3) Peraltro, neppure nel Piano di razionalizzazione di Poste Italiane spa si rinviene adeguata e congrua motivazione della decisione di soppressione degli uffici postali in questione; detto piano, infatti, nell’allegato 1, contenente “l’elenco degli uffici postali potenzialmente interessati da interventi di razionalizzazione”, si limita a prevedere una scheda di sintesi che reca l’indicazione dei dati relativi al singolo ufficio postale (dati anagrafici, operativi ed economici).

A prescindere da qualsiasi altra considerazione, e in disparte l'indicazione solo "potenziale" dell'incidenza, su detti uffici, dell'intervento di "razionalizzazione", va ricordato che l'Amministrazione ha il dovere di motivare adeguatamente ogni scelta compiuta, anche in ordine al contemperamento degli interessi coinvolti.

La discrezionalità del potere, infatti, non esonera l'Amministrazione, chiamata ad agire, dall'onere di specificare con cura i criteri alla cui stregua le scelte sono compiute (cfr., ex pluris, Cons. di Stato, n.4676/2014).

III.4) Non è superfluo ricordare quanto già osservato, in materia, dal Consiglio di Stato, secondo cui la chiusura di un ufficio postale non può essere disposta da Poste Italiane Spa solo per ragioni di carattere economico, senza ponderare, in concreto, le contrapposte esigenze degli utenti; al contrario, la scelta della soppressione di un ufficio postale, ai sensi dell'art 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, richiamato espressamente dalla direttiva 2008/6/CE, deve essere il frutto di un ragionevole ed equilibrato bilanciamento tra il dato economico e le esigenze degli utenti, in specie di quanti si trovino, per ragioni logistiche o altro, in condizioni più disagiate, individuando valide soluzioni alternative a tutela della coesione sociale e territoriale, che è, va doverosamente ricordato, tra i principi apicali cui si ispira la normativa comunitaria nel suo complesso (cfr. Cons. di Stato, nn.287 e 2720 del 2014 e 1262 del 2015).

Ancora, recentemente, giurisprudenza del tutto condivisibile ha affermato che è illegittimo, per difetto di motivazione e di istruttoria, il provvedimento con il quale Poste Italiane Spa ha disposto la chiusura di uffici postali presenti in un Comune per motivi meramente economici e senza una previa comparazione dei vari interessi, compresi quelli evidenziati dal Comune in relazione alla particolare conformazione del territorio di riferimento, e comunque senza una congrua motivazione, ma facendo mero richiamo a disposizioni che, per la loro generalità, non possono tener conto delle specifiche concrete situazioni (TAR Friuli-Venezia

Giulia, n.332/2015) , situazioni concrete che impongono un approfondimento istruttorio e un'integrazione motivazionale in sede applicativa.

III.5) Il ricorso deve quindi essere accolto, con assorbimento degli ulteriori motivi dedotti, e vanno annullati sia il provvedimento dell'1.7.2015, con il cui il direttore della Filiale di Teramo di Poste Italiane Spa ha disposto la chiusura degli uffici postali di Cologna e di Montepagano, sia il piano di razionalizzazione di Poste Italiane spa limitatamente alla previsione della soppressione dei due uffici postali de quibus.

IV. Le spese, stante la novità della questione e la natura della controversia, possono essere compensate tra le parti in causa, fatta eccezione per il contributo unificato che va rifiuto, da Poste Italiane soccombente, al Comune di Roseto ricorrente vittorioso.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo – L'AQUILA, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie.

Spese compensate, fatta eccezione per il contributo unificato.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Amicuzzi, Presidente

Maria Abbruzzese, Consigliere, Estensore

Paola Anna Gemma Di Cesare, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il **16/03/2016**

IL SEGRETARIO

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