

Publicato il 20/10/2021

N. 02284/2021 REG.PROV.COLL.
N. 02285/2015 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 la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2285 del 2015, proposto da Comune di **Nerviano**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Pietro Ferraris ed Enzo Robaldo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Enzo Robaldo in Milano, piazza Eleonora Duse 4;

contro

Poste Italiane S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Fortunata Cirino, Angelo Clarizia, Marco Filippetto e Carlo Mirabile, con domicilio eletto presso gli uffici di Poste Italiane S.P.A. Affari Legali Territoriali in Milano, via Cordusio, 4;

nei confronti

Ministero dello Sviluppo Economico ed Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

per l'annullamento

- della nota di Poste Italiane, Mercato Privati, Area Territoriale Lombardia del 1° luglio 2015, conosciuta dal Comune in data 2 luglio 2015, con cui è stata disposta la chiusura dell'ufficio postale sito in **Nerviano**, frazione Sant'Ilario, a far data dal 7 settembre 2015;
- di ogni atto connesso del procedimento, e in particolare: (i) della nota di Poste Italiane, Mercato Privati, Area Territoriale Lombardia, del 2 febbraio 2015, conosciuta dal Comune in data 4 febbraio 2015, con la quale veniva preannunciata la chiusura a far data dal 13 aprile 2015, dell'ufficio postale sito in **Nerviano**, frazione Sant'Ilario (doc. 2); (ii) della nota di Poste Italiane, Mercato Privati, Area Territoriale Lombardia, del 31 agosto 2015, conosciuta dal Comune in data 1° settembre 2015, nella quale viene confermata la chiusura del suindicato ufficio postale (doc. 3).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Poste Italiane S.p.A., del Ministero dello Sviluppo Economico e dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87 comma 4-bis c.p.a.;

Relatore nell'udienza di smaltimento del giorno 5 ottobre 2021 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato a mezzo posta in data 1-8 ottobre 2015 e ritualmente depositato, il Comune di **Nerviano** ha impugnato il provvedimento in data 1 luglio 2015, notificato il 2 luglio 2015, con cui Poste Italiane s.p.a. ha comunicato all'amministrazione comunale la chiusura dell'ufficio postale di **Nerviano** succ. 1 sito in via Trento 4/B [frazione di Sant'Ilario], a far data dal 7 settembre 2015.

Con il ricorso è stato impugnato anche il successivo provvedimento del 31 agosto 2015, notificato il 1 settembre 2015, con cui Poste Italiane s.p.a. ha respinto l'istanza di riesame formulata dal Sindaco di **Nerviano**, confermando il provvedimento del 1 luglio precedente.

2. Avverso gli atti impugnati sono stati dedotti i seguenti motivi di ricorso:

2.1) *Violazione dell'articolo 3 della L. 241/90; violazione dell'art. 2 punto 35 della deliberazione AGCOM n. 342/2014; violazione dell'art. 2, comma 6 del Contratto di Programma stipulato tra Poste Italiane ed il Ministero dello Sviluppo Economico; eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione*: la motivazione del provvedimento impugnato sarebbe generica e apodittica nella parte in cui fonda la decisione di chiudere l'ufficio postale di Sant'Ilario su presunte e indimostrate ragioni economiche riferite alla erogazione del servizio postale universale sul territorio nazionale, senza alcun riferimento allo specifico ufficio postale di Sant'Ilario; la motivazione sarebbe parimenti carente in relazione alle specifiche ragioni di interesse pubblico che giustificerebbero la chiusura dello sportello rispetto alla preminente esigenza di garantire la regolare prestazione del servizio universale;

2.2) *violazione dell'art. 10 della legge n. 241/90; eccesso di potere per violazione del principio del giusto procedimento, per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, carenza dei presupposti e difetto di motivazione*: il provvedimento impugnato non sarebbe sorretto da alcuna specifica istruttoria riferita all'ufficio postale di Sant'Ilario, né da adeguata motivazione in ordine alla funzionalità del servizio erogato da tale ufficio e alle ricadute negative che deriverebbero dall'interruzione del servizio pubblico; a seguito della chiusura, la frazione resterebbe priva di ufficio postale (l'unico residuo essendo situato nel centro cittadino, distante dalla frazione e non servito da mezzi pubblici, quindi inaccessibile da anziani e disabili);

2.3) *Violazione dell'art. 3 della L. 241/90, dell'art. 2 punto 35 della deliberazione AGCOM n. 342/2014; violazione dell'art. 2, comma 8 del Contratto di Programma stipulato tra Poste Italiane ed il Ministero dello Sviluppo Economico; eccesso di potere per*

violazione del principio di proporzionalità e per contraddittorietà: il provvedimento sarebbe contrario al principio di proporzionalità dal momento che il sacrificio imposto sarebbe esageratamente gravoso rispetto all'interesse pretesamente tutelato;

2.4) Eccesso di potere per contraddittorietà, violazione del principio dell'autovincolo, del principio del giusto procedimento, travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione; violazione degli artt. 6, 7, 8, 9, 10 della legge n. 241/90: il provvedimento sarebbe contraddittorio rispetto all'atto in data 13 aprile 2015 con cui Poste Italiane si era impegnata ad avviare un "dialogo con le Istituzioni locali per l'analisi dei dettaglio dei territori", in realtà mai avvenuto; il provvedimento sarebbe frutto di una decisione unilaterale di Poste Italiane, in violazione dell'autovincolo assunto dall'ente con l'impegno del 13 aprile 2015.

3. Il Ministero dello Sviluppo Economico e l'Autorità per la garanzie nelle comunicazioni si sono costituiti in giudizio con atto di stile, successivamente integrato da memoria difensiva con cui il MISE ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, a seguito del D.L. n. 201/2011 con cui sono state trasferite all'AGCOM le funzioni in materia di regolazione e vigilanza del settore postale fino ad allora svolte dal Ministero.

4. Anche Poste Italiane s.p.a si è costituita in giudizio eccependo preliminarmente:

a) il difetto assoluto di giurisdizione di qualsivoglia autorità giurisdizionale sulla controversia in esame, afferendo essa a profili organizzativi interni di Poste Italiane e all'esercizio della libertà imprenditoriale;

b) il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, attesa la natura privatistica di Poste Italiane s.p.a. e la natura dell'atto impugnato, quale atto organizzativo interno di un soggetto imprenditoriale privato; se mai, avrebbe dovuto essere impugnata, quale atto presupposto, la delibera AGCOM 342/2014 con cui sono stati definiti i programmi e i criteri di cui l'atto impugnato avrebbe fatto mera applicazione;

c) il difetto di legittimazione attiva del Comune, non avendo quest'ultimo legittimazione a sindacare gli atti organizzativi di Poste Italiane, sui quali l'attività di vigilanza è demandata esclusivamente all'AGCOM; inoltre, il Comune sarebbe rappresentativo di interessi non omogenei della cittadinanza, posto che il provvedimento interesserebbe soltanto una parte della stessa.

d) nel merito, Poste Italiane ha contestato la fondatezza del ricorso e ne ha chiesto il rigetto.

5. Con ordinanza n. 1454 del 6 novembre 2015 la Sezione ha respinto la domanda cautelare rilevando la sussistenza di possibili profili di tardività del ricorso e l'insussistenza, allo stato, di sufficienti presupposti di periculum in mora.

6. In prossimità dell'udienza di merito, le parti hanno integrato la propria documentazione e depositato memorie conclusive e di replica nei termini di rito.

7. All'udienza pubblica di smaltimento del 5 ottobre 2021, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente va rilevata la tempestività del ricorso, dal momento che dall'esame degli atti di causa si evince che il medesimo è stato consegnato all'ufficiale giudiziario per la notifica a mezzo posta in data 1 ottobre 2015, quindi il sessantesimo giorno dalla notifica del provvedimento, avvenuta il 2 luglio 2015 (tenuto conto del periodo di sospensione feriale dei termini processuali dal 1 al 31 agosto 2021).

2. Vanno poi esaminate le eccezioni preliminari formulate da Poste Italiane e dal MISE; a tale riguardo:

- sono infondate l'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione e, in subordine, di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto può darsi ormai per acquisita in giurisprudenza la riconducibilità delle controversie sui provvedimenti di chiusura o rimodulazione oraria degli uffici postali alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativa ai sensi dell'art. 133, co. 1,

lett. c), c.p.a. (cfr. TAR Milano, sez. III, 29 settembre 2015, n. 2036; Consiglio di Stato, sez. VI, 10/04/2019, n. 2362; Cons. Stato, sez. III, 10 giugno 2014, n. 2972; TAR Lazio-Roma, sez. III, 26 aprile 2018 n. 4593; T.A.R. Salerno, sez. I, 25/01/2021, n. 212; TAR L'Aquila, 22 marzo 2016, nn. 156, 157, 182 e 183, e 16 marzo 2016, n. 147; TAR Reggio Calabria, 25 febbraio 2016, nn. 244, 245 e 246; TAR Firenze 2 febbraio 2016, n. 337; pronunce alle quali si rinvia ex art. 88, co. 2, lett. d, c.p.a.);

- è infondata anche l'eccezione di difetto di legittimazione attiva del Comune ricorrente, tenuto conto che quest'ultimo, in quanto ente esponenziale della collettività residente nel proprio territorio, ha pieno interesse ad impugnare gli atti con cui viene ridotto un servizio essenziale per la comunità;

- è infondata anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione della delibera AGCOM n. 342/2014, tenuto conto che l'ente ricorrente non lamenta l'illegittimità dei criteri fissati dall'Autorità, ma esclusivamente la loro applicazione da parte dell'atto impugnato, frutto a suo dire di carente attività istruttoria e affetto da radicale difetto di motivazione;

- è invece fondata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del MISE, evocato in giudizio quale soggetto controinteressato in quanto controparte contrattuale di Poste Italiane nel Contratto di Programma 2009-2011, ma sostanzialmente estraneo al provvedimento impugnato nel presente giudizio; si può quindi disporre l'estromissione del Ministero dal presente giudizio, con compensazione delle spese di lite, tenuto conto che la scelta di costituirsi in giudizio è stata frutto di una libera scelta di detta Amministrazione.

3. Nel merito, il ricorso è fondato sotto gli assorbenti profili del difetto di istruttoria e di motivazione, alla stregua dei principi già affermati da questa Sezione in relazione a fattispecie del tutto analoghe a quella in esame (tra le tante, TAR Milano, sez. III, 29 settembre 2015 nn. 2034, 2035 e 2036; 2 ottobre 2015 n. 2063, 2065, 2067, 2083, 2084, 2087; 6 ottobre 2015 n. 2110) con sentenze non appellate e confermate successivamente dalla giurisprudenza del tutto maggioritaria di primo e secondo grado (cfr. Cons. St.

sez. VI, 10/05/2017, n. 2140; T.A.R. Salerno, sez. I, 25/01/2021, n. 212; T.A.R. Lazio-Roma, sez. III, 26/04/2018, n. 4593).

3.1. In particolare, in materia di chiusura di uffici postali, la giurisprudenza amministrativa (Cons. St. cit.) ha affermato che 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; in tale prospettiva, una decisione di chiusura basata sulla sola esigenza di assicurare « l'equilibrio 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, 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.

Né, per valutare la sufficienza numerica degli uffici postali esistenti per soddisfare le esigenze della collettività potrebbe rilevare la mera misurazione chilometrica, dovendosi invece indagare 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.

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.

3.2. Ancora di recente, la giurisprudenza amministrativa (cfr. T.A.R. Salerno, sez. I, 25/01/2021, n. 212) ha avuto modo di affermare che “Sul piano procedimentale la determinazione di chiusura o rimodulazione dell'orario di apertura di un ufficio postale presuppone un'accurata istruttoria, comprensiva anche della fase di necessaria interlocuzione con gli enti locali interessati, e richiede una motivazione idonea a dar conto, oltre che degli esiti di detta interlocuzione, anche delle specificità della situazione locale, risultando a tal fine insufficiente sia un rinvio generico e standardizzato ad atti quali il piano di intervento (o di “riorganizzazione” o di “razionalizzazione ed efficientamento”), pur se positivamente vagliato dall'Autorità di vigilanza del settore, sia l'enunciazione delle disposizioni di riferimento, sicché, in definitiva, l'istruttoria e la motivazione devono tenere conto delle “specificità del caso

concreto” (in senso analogo anche T.A.R. Lazio-Roma, sez. III, 26/04/2018, n. 4593).

3.3. Nel caso di specie, il provvedimento impugnato, nel disporre la chiusura di uno dei due uffici postali esistenti nel Comune di **Nerviano**, ha così motivato: *“Tale intervento, in ottemperanza dell’art. 2 comma 6 del vigente Contratto di Programma 2009-2011, rientra 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 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: - durante l’incontro tenutosi il 18 febbraio 2015 presso la sede del Comune di **Nerviano**; - con comunicazione del 13 aprile 2015 successiva all’incontro sopra specificato; - nelle ulteriori occasioni di confronto con le istituzioni locali. In ogni caso va rilevata la possibilità di offerta di servizi innovativi quali ‘accettazione a domicilio di prodotti di posta registrata. (...)”*

Nel provvedimento impugnato si dà altresì atto che i predetti “interventi” sono stati *“adottati nel rispetto dei parametri di presenza dei punti di accesso alla rete postale universale sul territorio nazionale, di cui al Decreto Ministeriale del 7 ottobre 2008, recante “Criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica”, come integrate dalla Delibera AGCOM 342/14/CONS (...)”* e *“sono stati ritualmente comunicati all’Autorità di Regolamentazione di settore ai sensi dell’art. 7, comma 1 della medesima Delibera”*.

3.4. Osserva il Collegio che – analogamente agli altri casi già esaminati in passato dalla Sezione - la motivazione dell’atto impugnato risulta disancorata da qualunque esplicitazione di fatti riferibili al caso di specie, tanto da ridursi ad una mera clausola di stile, replicabile (e in effetti replicata) in maniera identica nei più disparati contesti territoriali, rendendo del tutto incomprensibili le ragioni le ragioni effettive poste a base del provvedimento

impugnato, correlate allo specifico contesto territoriale preso in considerazione.

3.5. Nemmeno può – in disparte ogni valutazione sulla sua condivisibilità o meno – supplire ai fini della motivazione quanto dedotto dalla società resistente in sede di argomentazioni difensive, atteso il ben noto divieto di integrazione postuma della motivazione, pacificamente non consentita in sede giurisdizionale (ex plurimis, Consiglio di Stato, sez. V, 30/04/2020, n. 2762; T.A.R. Milano, sez. I, 13/11/2019, n. 2399).

4. Alla luce di tali considerazioni, il ricorso deve essere accolto, con il conseguente annullamento dell'atto impugnato, nei sensi e nei limiti sopra esposti.

5. In applicazione del criterio della soccombenza, le spese di lite vengono poste a carico di Poste italiane S.p.A., nella misura liquidata in dispositivo, mentre possono essere compensate per giusti motivi nei confronti del Ministero dello Sviluppo Economico e dell'AGCOM, in ragione della assenza di censure rivolte nei confronti di dette Amministrazioni e della ridotta attività defensionale svolta in giudizio dalle stesse.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- a) dispone l'estromissione dal giudizio del Ministero dello Sviluppo Economico, per difetto di legittimazione passiva;
- b) accoglie il ricorso e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione;
- c) condanna Poste Italiane s.p.a. a rifondere al Comune di **Nerviano** le spese di lite, che liquida in € 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato;
- d) compensa le spese nei confronti del Ministero dello Sviluppo Economico e di AGCOM.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2021 con
l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere, Estensore

Roberto Lombardi, Consigliere

L'ESTENSORE
Ariberto Sabino Limongelli

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO