

N. 01262/2015REG.PROV.COLL.

N. 04512/2013 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4512 del 2013, proposto da  
Comune di Torre Orsaia, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Giancarlo Sorrentino, con domicilio eletto presso Fabio Altamura, in Roma,  
via Cicerone, 60

contro

Poste Italiane s.p.a., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli  
avvocati Angelo Clarizia e Marco Filippetto, con domicilio eletto presso Angelo Clarizia in  
Roma, via Principessa Clotilde, 2  
; Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona  
dei Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello  
Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;  
Autorità per la garanzia nelle comunicazioni.

per la riforma

della sentenza in forma semplificata n. 530 del TAR Campania-Salerno (Sezione Prima)  
del 5 marzo 2013, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Poste Italiane s.p.a. e del Ministero dello sviluppo  
economico e del Ministero dell'economia e finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 2 dicembre 2014, il Cons. Carlo Mosca e uditi per le parti l'avvocato Altamura per delega dell'avvocato Sorrentino, l'avvocato Clarizia e l'avvocato dello Stato Varone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Dagli atti processuali risulta che con nota del 16 novembre 2012 Poste Italiane partecipava al Comune di Torre Orsaia la chiusura, con decorrenza dal 26 novembre 2012, dell'ufficio postale situato nella frazione di Castelruggero, per un'asserita antieconomicità della gestione.

L'Amministrazione comunale, nel corso di una riunione presso la sede della filiale di Poste Italiane di Sala Consilina, rappresentava l'insussistenza delle condizioni per la chiusura dell'ufficio, già aperto i soli giorni pari della settimana, e la disponibilità, in caso di revoca del provvedimento, a concordare le necessarie misure, anche economiche, ponendole a carico del Comune. Ciò al fine di garantire la coesione socio-economica della citata frazione e consentire peraltro il regolare pagamento delle pensioni INPS alle numerose persone anziane ivi residenti.

Non essendo stato dato alcun riscontro se non uno slittamento, grazie alla mediazione del Prefetto di Salerno, della chiusura dell'ufficio prima al 10 dicembre e poi al 28 dicembre 2012, il Comune si rivolgeva al Tribunale amministrativo della Campania, il quale respingeva il ricorso.

2. Il primo giudice con la sentenza impugnata, dopo aver dichiarato infondate l'eccezione di difetto di giurisdizione e l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse del Comune, evidenziava:

a. che il criterio di ragionevolezza, relativamente alla distanza che deve sussistere tra gli uffici postali per garantire le esigenze degli utenti, è specificato nei criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 ottobre 2008 (*Criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica*), richiamato dal Contratto di programma 2009-2011 siglato tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane ed approvato con legge 12 novembre 2011, n. 183, avverso il quale nessuna doglianza era stata formulata dalla parte ricorrente;

b. che la distanza tra la popolazione residente nella frazione di Castelruggero e l'ufficio postale più vicino con orario pieno ancora in funzione (Torre Orsaia) è pari a tre chilometri, distanza rispettosa dei citati criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica, anche con riferimento alla distanza più favorevole tra popolazione residente e ufficio postale pari a tre chilometri che il gestore del servizio postale universale deve assicurare per il 75% della popolazione nazionale;

c. che, alla luce della documentazione prodotta in giudizio, l'attività di confronto tra Poste Italiane e Comune risulta essere stata svolta, con la mediazione del Prefetto di Salerno seppure con esiti finali diversi da quelli auspicati dalla ricorrente amministrazione. Del resto, la conformità della determinazione di chiusura dell'ufficio ai prefissati parametri normativi in tema di distanza tra uffici postali, esclude l'obbligo di Poste Italiane di trovare una soluzione alternativa a quella adottata; né è previsto che presupposto dell'attività di riorganizzazione degli sportelli postali avviata da Poste Italiane, sia l'acquisizione del preventivo consenso dell'ente locale interessato alla chiusura;

d. che nel citato Contratto di programma è previsto solo che possa essere concordata con le autorità locali una presenza più articolata nelle singole aree territoriali, i cui costi non siano a carico di Poste Italiane e che sussiste quindi la possibilità di attuare, con il concorso delle Amministrazioni locali un'articolazione della struttura organizzativa non perfettamente in linea con i parametri di economicità, ma meglio rispondente alle esigenze degli utenti. Siffatta possibilità, eventuale, non può, però, condizionare la legittima attuazione del processo di realizzazione, qualora questo si svolga nel comprovato rispetto dei citati criteri di distanza. Comunque, nessuna iniziativa è stata assunta dal Comune, pur venuto a conoscenza della attività di riorganizzazione.

### 3. Con l'appello, l'Amministrazione comunale lamenta:

a. la violazione dell'art. 2 del citato decreto del Ministero dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008, nonché l'erroneità dei presupposti, la carenza di istruttoria, il difetto di motivazione e l'arbitrarietà. Ciò in quanto il Tribunale amministrativo erroneamente ha rigettato il ricorso, ritenendo che la distanza tra i due uffici postali, quelle del centro di Torre Orsaia e quello situato nella frazione Castelruggero fosse sufficiente a motivare la chiusura di quest'ultimo, senza considerare, invece, l'esigenza di verificare i rapporti percentuali di necessaria soddisfazione tra uffici postali e bacini di utenza previsti dal citato articolo 2, in relazione alle distanze contemplate e in particolare che il 75% della popolazione deve essere servito nel raggio di tre chilometri dall'ufficio postale, il 92,5% nel raggio di cinque chilometri e il 97,5% nel raggio di sei chilometri. Nel caso di specie, secondo la parte appellante, nell'ambito dei tre e dei sei chilometri considerati dal citato d.m. 7 ottobre 2008, l'ufficio postale di Torre Orsaia, l'unico rimasto in funzione, non riesce a servire le percentuali di popolazione previste, con conseguente illegittimità del provvedimento di chiusura dell'ufficio postale della frazione di Castelruggero per violazione dell'articolo 2 del decreto predetto. La sentenza è quindi errata, quando afferma che la scelta operata da Poste Italiane rientra nei parametri del richiamato decreto ministeriale, poiché la distanza è solo l'indizio del parametro percentuale tra bacino di utenza e ubicazione dell'ufficio postale indicato dal predetto articolo 2 e comunque il primo giudice avrebbe dovuto verificare la sussistenza della garanzia di rispetto del bacino di utenza minimo con riferimento alle distanze di tre, cinque e sei chilometri;

b. che il Tribunale amministrativo ha erroneamente ritenuto legittimo il provvedimento di chiusura, nonostante esso fosse genericamente motivato, senza specificare se entro la distanza dei tre chilometri veniva assicurato il servizio postale al 75% della popolazione comunale;

c. che il Tribunale amministrativo ha erroneamente rigettato le censure relative al rispetto del giusto procedimento e della mancata partecipazione del Comune al procedimento, nella convinzione che il confronto fosse avvenuto e che fosse inutile la fase partecipativa della concertazione, vista la conformità della determinazione di chiusura ai parametri

stabiliti. Ciò in quanto l'intervento del Prefetto è avvenuto quando il provvedimento di chiusura era già stato adottato, ed è stato diretto a sollecitare lo slittamento della chiusura dell'ufficio come avvenuto, per evitare l'interruzione improvvisa di un pubblico servizio e comunque non vi è stata alcuna preventiva concertazione e alcun preventivo confronto paritetico. La riunione non ha dato, peraltro, alcun altro esito neppure con riguardo alla volontà manifestata dal Comune di concordare, per evitare la chiusura dell'ufficio, una soluzione alternativa valida con l'apertura presso quell'ufficio postale di un centro multiservizi in grado di accorpare attività di varie Amministrazioni per ottimizzare costi e risorse, concorrendo agli stessi oneri di mantenimento;

d. che la sentenza ha dichiarato eventuale la concertazione che comunque mai avrebbe potuto condizionare il processo di razionalizzazione di Poste italiane e ha asserito la mancanza di concrete iniziative del Comune. La concertazione è, infatti, una possibile ipotesi di lavoro, alternativa alla chiusura degli uffici postali, a cui l'Ente Poste deve aderire ove venga richiesta dalle Amministrazioni locali, alle quali devono essere fornite risposte motivate in caso di diniego. La concertazione va quindi attivata prima dell'adozione del provvedimento di chiusura dell'ufficio, concordando, nelle ipotesi di cui all'art. 2, commi 6 e 8 del Contratto di programma, una presenza più articolata nelle singole aree, in modo che i relativi costi non siano a carico di Poste italiane. Quest'ultima aveva, quindi, nella specie, anche nel quadro di una leale collaborazione, l'obbligo di avviare la concertazione per verificare una possibile soluzione alternativa, di fronte alla disponibilità del Comune di concordare una misura alternativa intervenendo con un sostegno anche economico;

e. l'errore del primo giudice, il quale, pur avendo affermato la necessità di temperare le esigenze di economicità gestionale con quelle di natura pubblica tipiche del carattere universale del servizio affidato al gestore, ha motivato con riguardo al solo profilo economico. Poste italiane aveva, invece, il dovere di garantire il suddetto servizio, verificando anche l'utilità sociale dell'ufficio, soprattutto se dislocato in un'area montana e rurale. Il che sta ad indicare che il mero dato economico non è sufficiente a rendere legittima la chiusura di un ufficio postale, peraltro già aperto solo tre giorni a settimana.

4. Poste Italiane, con memoria in data 8 maggio 2014, afferma infondato l'appello per le seguenti ragioni:

a. con riguardo al primo motivo di censura riguardante il mancato rispetto del primo e terzo parametro percentuale di cui all'articolo 2, comma 2 del decreto ministeriale 7 ottobre 2008, risulta errato il riferimento alla popolazione residente nel Comune, visto che la citata norma fa riferimento alla popolazione nazionale, fermo restando che la copertura della rete di uffici postali è misurata in termini di distanza percorsa dalla popolazione residente per raggiungere l'ufficio postale più vicino secondo le tre fasce chilometriche stabilite dal citato decreto. Comunque, essendo la distanza tra la frazione di Castelruggero e l'ufficio postale più vicino di tre chilometri, come risulta da "google maps" il 100% della popolazione ivi residente è servito da un ufficio postale. La distanza tra i due uffici postali è peraltro, effettivamente, pari a chilometri 1,709;

b. il provvedimento di chiusura è motivato sulla base di valutazione di antieconomicità, essendo l'ufficio postale della frazione di Castelruggero connotato da una bassissima operatività in termini di clienti medi giornalieri;

c. circa la carenza di partecipazione e di concertazione, la partecipazione, grazie anche all'intervento del Prefetto di Salerno, è stata garantita e ha prodotto il differimento della

chiusura dell'ufficio. Peraltro, Poste Italiane ha informato tutti i Comuni interessati dalla chiusura prima che questa avvenisse, invitandoli ad esprimere il proprio avviso e vi sono stati incontri con i Sindaci che hanno preceduto l'assunzione delle determinazioni finali.

Non vi è peraltro alcuna norma che preveda uno specifico obbligo di concertazione di Poste italiane con il Comune e, comunque, in base al principio di leale collaborazione, Poste Italiane ha partecipato la scelta al Comune;

d. il quadro normativo vigente consente di affermare che la partecipazione dell'ente locale è esclusivamente collegata alla diversa articolazione della rete degli uffici, con un preciso vincolo, quello fissato dall'art. 2, comma 8 del più volte citato decreto ministeriale, di contenere l'onere del servizio universale ridefinendo la propria articolazione base del servizio secondo parametri più economici. Il Tribunale amministrativo ha, quindi, correttamente affermato, in assenza di una proposta formalizzata dal Comune, che non vi fosse alcuna iniziativa tale da raggiungere il predetto obiettivo di contenimento della spesa, considerando peraltro il livello medio di clientela giornaliera dell'ufficio postale della frazione di Castelruggero, uguale a zero;

e. nel Comune di Torre Orsaia risulta garantita la presenza di un ufficio postale a cui la popolazione della frazione di Castelruggero può accedere;

f. circa la doglianza della mancata garanzia dell'esigenza di tutelare le aree montane e rurali, la frazione di Castelruggero non risulta essere né montana, né rurale, ma collinare.

5. Con memoria del 7 maggio 2014, i Ministeri dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze evidenziavano che, alla luce della vigente normativa, le funzioni di vigilanza e, nel caso di specie, di verifica della rispondenza dell'attività posta in essere dal fornitore del servizio universale in relazione a quanto stabilito dal decreto ministeriale del 7 ottobre 2008, non spetta all'Amministrazione dello Stato, ma all'Autorità per la garanzia delle comunicazioni (AGCOM), affermando contestualmente che la potestà di fissare i criteri per l'individuazione della congruità del numero dei punti di accesso alla rete postale, spetta quindi proprio a tale Agenzia e che, comunque, il fornitore del servizio universale ha facoltà di valutare possibili accordi con le Autorità locali, purché non vi sia un aggravio dell'onere del servizio universale.

6. All'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2014, questa Sezione, con ordinanza istruttoria disponeva una verifica, incaricando il Prefetto di Salerno o persona da lui delegata, di far conoscere, con apposita relazione, se fossero stati rispettati i criteri di cui al predetto decreto ministeriale 7 ottobre 2008 e quale fosse l'effettiva distanza tra la popolazione della frazione di Castelruggero e l'ufficio postale di Torre Orsaia, nonché l'effettiva distanza tra gli uffici postali di Castelruggero e di Torre Orsaia .

Con relazione del 14 ottobre 2014, la dottoressa Anna Maria Caso, direttore dell'Unità territoriale ACI di Salerno, delegata dal prefetto, riferiva sull'esito della verifica effettuata, evidenziando che, dopo aver accertato l'impossibilità, attraverso la Direzione nazionale dell'Automobile Club d'Italia, di conoscere *per tabulas* le distanze richieste, si era rivolta all'Arma dei Carabinieri per ottenere una collaborazione per il sopralluogo che avveniva, presenti per le parti i soli rappresentanti del comune di Torre Orsaia, il 25 settembre 2014, tramite un'autovettura della stessa Arma.

In particolare, la dottoressa Caso rispondendo al primo quesito posto, ha sottolineato che il punto di partenza del calcolo chilometrico era stato individuato nell'ufficio postale di Torre

Orsaia. Veniva così accertato che la distanza tra l'ufficio postale di Torre Orsaia e l'ufficio postale della frazione di Castelruggero è pari a chilometri tre e duecento metri. In tal senso, il verificatore ha annotato che l'ufficio postale ubicato entro la distanza massima di cinque chilometri, avrebbe dovuto servire almeno 1988 utenti, cioè il 92% della popolazione dell'intero comune (2161 abitanti, come calcolato dall'ISTAT). Essendo la popolazione della frazione pari a 464 abitanti corrispondenti al 64% di tutti gli abitanti del Comune, l'ufficio postale di Torre Orsaia serve di conseguenza solo 1967 abitanti, non risultando così rispettato il parametro fissato dal più volte citato decreto ministeriale.

La dottoressa Caso ha, altresì, precisato che esiste anche una strada comunale, non presa in considerazione da Poste Italiane secondo il legale del Comune presente alla verifica, che riduce la distanza tra i due uffici a chilometri 1,700, pur presentando grosse difficoltà di percorso per la forte pendenza e per tratti molto stretti.

Rispondendo, poi, al secondo quesito posto concernente la distanza tra la popolazione della frazione di Castelruggero e l'ufficio postale di Torre Orsaia, la dottoressa Caso ha osservato che non esiste un punto convenzionale per indicare il centro della predetta frazione la cui estensione in lunghezza, attraverso della strada statale n.18, risulta pari a un chilometro e ottocento metri, prendendo come riferimento il cartello iniziale e quello finale della stessa frazione. Ove poi, come centro della frazione, si prenda l'ubicazione della chiesa, occorre aggiungere altri 400 metri circa dall'ufficio postale chiuso, di cui 200 metri non percorribili in autovettura. In ogni caso, secondo la verifica, la distanza in questione è superiore ai tre chilometri, occorrendo sommare ai chilometri 3,200 di distanza da un ufficio all'altro, anche la lunghezza del territorio misurato all'interno della frazione. La dottoressa Caso è così giunta alla conclusione che non siano stati, nella specie, rispettati i parametri ministeriali.

7. Con memoria del 30 ottobre 2014, Poste italiane ha sostenuto che la eseguita verifica ha confermato l'infondatezza dell'appello, dal momento che, essendo la distanza inferiore ai cinque chilometri, ma superiore ai tre, l'ufficio postale di Torre Orsaia, dovrebbe servire almeno il 92,5% della popolazione corrispondente a 1988 abitanti, con riferimento alla popolazione dell'intero Comune che è pari a 2161 abitanti, e che invece, secondo la verifica ne serve soltanto 1697.

Poste italiane ha contestato, quindi, quanto sostenuto dal Comune sul calcolo delle distanze, nonché il fatto che il verificatore abbia escluso dal suo calcolo, quello risultante dal percorso indicato da Poste Italiane di un chilometro e 709 metri, corrispondente al percorso della esistente strada comunale, percorso che la difesa di controparte ha ritenuto erroneamente non essere stato considerato da Poste.

La distanza quindi da tener presente, secondo Poste Italiane, è quella risultante dalla percorrenza della citata strada comunale con la conseguenza che debba essere, nella specie, assicurato un punto di accesso entro la distanza massima di 3 Km. dal luogo di residenza per il 75% della popolazione pari a 1620,75 abitanti che è superato largamente dei 1697 abitanti indicati dalla verifica. Da ciò la dimostrazione del rispetto del parametro ministeriale.

Con memoria dello stesso 30 ottobre, il Comune di Torre Orsaia ha, invece, condiviso le conclusioni della verifica in merito all'illegittimità della chiusura per il mancato rispetto dei parametri fissati dal decreto ministeriale del 7 ottobre 2008 e ha evidenziato che

l'illegittimità sussiste anche per il contrasto con la normativa a favore delle zone montane e rurali ai sensi del d.lgs. n. 261 del 1999 e della direttiva 2008/6/CE.

Poste Italiane ha replicato con la memoria del 3 novembre 2014, confermando le critiche ai risultati della verifica e assumendo che, in ragione del più breve percorso alternativo, debba essere assicurato un punto di accesso entro la distanza massima di tre chilometri dal luogo di residenza per il 75% della popolazione e cioè per 1620,75 abitanti, come in effetti si verifica, essendo garantita quella copertura a 1697 abitanti indicata dal verificatore. Poste Italiane ha, altresì, sottolineato, nella circostanza, che l'introduzione da parte appellante di una nuova censura risulta inammissibile, in quanto non proposta con il ricorso in primo grado ove il riferimento era ad una distanza tra l'ufficio soppresso e quello in essere superiore ai tre chilometri.

Quanto alla condizione favorevole riservata alle zone montane e rurali, Poste italiane ha evidenziato che, al momento dell'adozione dell'atto impugnato, oltre ai criteri previsti dal decreto ministeriale del 7 ottobre 2008, non esisteva alcun vincolo specifico che imponesse l'apertura di più di un ufficio postale in detti Comuni, tanto è vero che soltanto la delibera della AGCOM 342/14/CONS del 26 giugno 2014 che ha ultimato la procedura di revisione dei criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale, ha stabilito il divieto di chiusura di uffici postali situati in Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani, ad eccezione di quelli in cui siano presenti più di 2 uffici postali e il rapporto abitanti per ufficio sia inferiore a 800, previsione da rispettare qualora il Comune di Torre Orsaia rientri tra quelli rurali e montani.

Con memoria, infine, del 10 novembre 2014, il Comune di Torre Orsaia ha trasmesso una breve replica a quanto affermato da Poste Italiane nella citata memoria del 3 novembre 2014, ed ha ribadito la condivisione degli esiti della verifica, rilevando la singolarità delle critiche formulate da Poste anche in merito alla praticabilità del percorso più breve, che avrebbero potuto essere formulate con immediatezza, qualora avesse presenziato alla verifica medesima.

Il Comune ha, altresì, ritenuto non controverso, perché non contestato, il dato che comunque, nella specie, non sia stato rispettato il parametro della percentuale di copertura della popolazione nel raggio dei cinque e dei sei chilometri. Il Comune ha insistito, infine, sul mancato rispetto anche del parametro previsto per la distanza inferiore ai tre chilometri (75% della popolazione), poichè come attestato dallo stesso Comune, oltre alla frazione di Castelruggero, sul territorio comunale esistono altre contrade distanti più di tre chilometri dal centro di Torre Orsaia.

## DIRITTO

L'appello è fondato.

Questa Sezione, con ordinanza istruttoria del 27 giugno 2014, ha disposto, dando incarico al Prefetto di Salerno o suo delegato, una verifica per conoscere se, nella chiusura dell'ufficio postale della frazione di Castelruggero nel Comune di Torre Orsaia, fossero stati rispettati i criteri previsti dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008 e, inoltre, per stabilire quale fosse l'effettiva distanza tra la popolazione della suddetta frazione di Castelruggero e l'ufficio postale di Torre Orsaia, nonché l'effettiva distanza tra gli uffici postali di Castelruggero e di Torre Orsaia.

Il direttore territoriale dell'ACI, delegato del Prefetto di Salerno, ha, con apposita relazione, illustrato l'esito della citata verifica.

Preliminarmente, questo Collegio ritiene utile riepilogare la disciplina dei punti di accesso alla rete postale.

L'articolo 3 (*Servizio universale*) del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261 (*Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio*) stabilisce che le prestazioni rientranti nel servizio postale universale devono essere fornite permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le isole minori e le zone rurali e montane, attivando un congruo numero di punti di accesso, sulla base di criteri di ragionevolezza per soddisfare le esigenze dell'utenza.

"Punti di accesso" alla rete postale sono definiti, dall'articolo 1, comma 2, lett. c), dello stesso decreto legislativo, le ubicazioni fisiche comprendenti gli uffici postali e le cassette postali. Il successivo articolo 2 (*Autorità nazionale di regolamentazione del settore postale*), comma 4, prevede, poi, l'adozione di provvedimenti per fissare i criteri di ragionevolezza funzionale alla individuazione dei punti del territorio nazionale necessari a garantire una regolare e omogenea fornitura del servizio.

L'articolo 2 (Criteri di distribuzione degli uffici postali) del decreto ministeriale 7 ottobre 2008 (Criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica) fissa quindi il criterio di base per la distribuzione degli uffici postali, costituito dalla distanza massima di accessibilità al servizio espressa in chilometri percorsi dall'utente per recarsi allo sportello postale più vicino.

Lo stesso articolo stabilisce, ancora, che il fornitore del servizio postale universale debba assicurare un punto di accesso entro la distanza minima di tre chilometri dal luogo di residenza per il 75% della popolazione, un punto di accesso entro la distanza massima di cinque chilometri dal luogo di residenza per il 92,5% della popolazione e un punto di accesso entro la distanza massima di sei chilometri dal luogo di residenza per il 97,5% della popolazione.

Anche i criteri nella pianificazione degli interventi di razionalizzazione per il contenimento dei costi e di efficienza della gestione di cui all'indicato Contratto di programma 2009-2011 del 5 novembre 2010, tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane e stabiliti, in particolare, dall'art. 2 (*Attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di contenimento dei costi e di efficienza di gestione*), devono così rispettare i detti parametri per la distribuzione dei punti di accesso definiti dal d.m. 7 ottobre 2008 (in tal modo, ponendo un limite agli obiettivi di contenimento degli oneri del servizio universale a favore delle ragionevoli esigenze degli utenti e imponendo la fornitura del servizio nel rispetto di detti parametri, anche quando l'erogazione delle prestazioni sia non redditiva o non economica).

Posto, quindi, che l'articolo 2, comma 2 del d.m. 7 ottobre 2008 fissa le soglie minime di copertura della popolazione secondo tre fasce chilometriche (rispettivamente di tre, cinque e sei chilometri), in termini di distanza percorsa da una certa quota della popolazione per raggiungere l'ufficio postale più vicino al luogo di residenza, la risposta fornita al secondo quesito posto dall'ordinanza istruttoria di questa VI Sezione del 27 giugno 2004, consente di stabilire che l'effettiva distanza tra la popolazione della frazione di Castelruggero e

l'ufficio postale di Torre Orsaia è di chilometri tre e metri seicento, considerando come centro della frazione il posto ove sorge la chiesa, la quale è situata a quattrocento metri oltre l'ufficio postale chiuso che è distante dall'ufficio postale di Torre Orsaia tre chilometri e duecento metri.

La popolazione che deve, quindi, essere servita dal servizio postale, come previsto per la seconda fascia di cui all'art. 2, comma 2, del d.m. 7 ottobre 2008, è quindi pari al 92,5% della popolazione del Comune, popolazione stimata da fonte ISTAT in 2161 abitanti.

Il 92,5% è così pari a 1988 persone. Evincendosi dalla documentazione allegata alla verifica, in particolare dall'attestazione del responsabile comunale del settore tecnico, che la popolazione della frazione di Castelruggero domiciliata ad una distanza maggiore di tre chilometri rispetto all'ufficio postale di Torre Orsaia è pari a 464 unità (dato non contestato da Poste Italiane, effettivamente non presente alla verifica), il 92,5 per cento della popolazione da servire con il servizio postale universale deve essere di 1988 abitanti: e ciò non si verifica perché, sottraendo all'intera popolazione del Comune quella residente nella frazione di Castelruggero (464 abitanti), risulta che la popolazione servita è di 1697 abitanti e, conseguentemente, uno dei parametri stabiliti dal citato decreto ministeriale 7 ottobre 2008 non risulta essere stato rispettato.

Circa il percorso scelto per calcolare le distanze richieste, il direttore territoriale dell'ACI ha valutato opportunamente l'effettiva percorribilità della strada, essendo l'effettività della percorrenza un ragionevole parametro di riferimento da ritenere insito nella previsioni relative alla misurazione delle distanze previste dal più volte citato d.m. 7 ottobre 2008.

La verifica, quindi, ha valutato l'effettiva percorribilità della strada di collegamento ed ha correttamente segnalato, contestualmente, difficoltà e criticità incontrate sull'altra strada comunale pure percorsa per chilometri uno e settecento metri tra i due uffici postali in questione, strada comunale valutata però in forte pendenza, con un breve tratto iniziale in pavé, a doppio senso di circolazione, ma stretta e con incrocio poco agevole tra due autovetture, in condizioni quindi peggiori per l'utenza in termini di percorribilità rispetto alla strada prescelta dallo stesso verificatore.

Del resto, l'espressione "accessibilità al servizio", utilizzata dai criteri stabiliti dal predetto decreto ministeriale non può prescindere dall'effettiva e normale percorribilità delle strade di accesso agli uffici postali in termini di reale e conveniente fruibilità da parte dei cittadini.

Ciò significa che le strade di accesso sono quelle percorribili in condizioni di sicurezza materiale e serviti da mezzi pubblici, in maniera che l'accesso non sia condizionato dalla disponibilità di mezzi privati.

Il primo dei motivi di appello è dunque fondato, risultando violato l'articolo 2 del rammentato Contratto di programma fra Poste Italiane e il Ministero dello sviluppo economico, nonché l'articolo 2 d.m. 7 ottobre 2008.

Anche l'ultimo motivo di appello è fondato, in quanto la motivazione della chiusura dell'ufficio postale della frazione di Castelruggero ha avuto riguardo al solo profilo economico e gestionale, senza tenere in alcun conto o perlomeno non esplicitando la valutazione effettuata in merito alla dislocazione dell'ufficio postale in area rurale e montana e di conseguenza relativamente all'utilità sociale della presenza del medesimo ufficio. Del resto, la direttiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 che ha modificato la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno

completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, al numero 19 dei “considerando” prevede che le reti postali rurali, in particolare nelle regioni montuose e insulari, svolgono un ruolo importante al fine di integrare gli operatori economici nell'economia nazionale/globale e al fine di mantenere la coesione sociale e salvaguardare l'occupazione e, inoltre, che i punti di accesso ai servizi postali nelle regioni rurali e remote possano costituire un'importante rete infrastrutturale ai fini dell'accesso universale ai nuovi servizi di comunicazione elettronica.

E' poi lo stesso decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58 di attuazione della richiamata direttiva 2008/6/CE a prevedere, all'articolo 1, comma 3 che sostituisce l'art. 3 del citato d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, la garanzia della fornitura del servizio universale e delle prestazioni in esse ricomprese, in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane.

Il provvedimento di chiusura dell'ufficio postale della frazione di Castelruggero avrebbe quindi dovuto motivare anche con riferimento a tale previsione, considerando che il Comune di Torre Orsaia, come risulta dalla certificazione e attestazioni acquisite agli atti, è classificato comune rurale, avendo una densità abitativa inferiore a 150 abitanti per chilometro quadrato, ed è totalmente montano e il suo territorio interamente classificato svantaggiato.

Non è un caso, peraltro, che la rilevanza di tale profilo abbia, di recente, indotto l'AGCOM ad adottare la delibera n. 342/14/Cons del 26 giugno 2014 che ha integrato, a decorrere da quest'ultima data, i criteri elencati nell'articolo 2 del decreto ministeriale 7 ottobre 2008, prescrivendo all'art. 2 relativo ai comuni rurali e montani, il divieto di chiusura di uffici postali situati in comuni rurali (quelli con densità abitativa inferiore a 150 abitanti per chilometro quadrato) che rientrano anche nella categoria dei comuni montani (quelli contrassegnati come totalmente montani), ed escludendo dal citato divieto soltanto i Comuni in cui siano presenti più di due uffici postali e il rapporto abitanti per ufficio postale sia inferiore a 800.

La fondatezza del primo e dell'ultimo motivo di appello consente di assorbire gli altri motivi di censura.

In conclusione, l'appello va accolto.

Stante la complessità della vicenda anche sotto il profilo giuridico, questo Collegio ritiene sussistenti giusti motivi per compensare, tra le parti, le spese di giudizio.

Le spese sostenute per l'attività di verifica sono poste a carico della parte appellata e liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe (ricorso n. 4512 del 2013) lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, annulla gli atti impugnati in primo grado.

Spese di giudizio compensate.

Le spese sostenute per l'attività di verifica sono poste a carico di Poste Italiane che dovrà provvedere a versare euro 167,24 (centosessantasette/ventiquattro), a favore della dottoressa Anna Maria Caso, direttore territoriale dell'ACI di Salerno, incaricata della verifica.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2014, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Carlo Mosca, Consigliere, Estensore

Bernhard Lageder, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/03/2015

IL SEGRETARIO

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