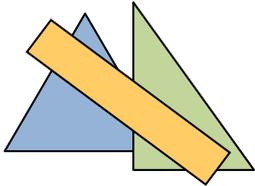




Il Servizio Postale Universale: limiti e garanzie



(Trovare la quadra...)

Cosa occorre sapere...

Oggi si fa un gran parlare della necessità di contenere i costi del servizio postale universale che è stato assegnato a Poste Italiane dal 2011, per la durata di 15 anni (*l'accusa aziendale è che costa tanto, ma ottiene insufficienti rimborsi*).

Cheché se ne dica e per quanto possano decidere il regolatore ed il committente MISE, c'è da osservare che il quadro normativo in cui ci muoviamo è comunque complicato, poiché regolato da direttive europee (*trasposte nel paese*) che assicurano il godimento di un diritto reale dei cittadini, cioè quello a potere usufruire di una comunicazione efficace in ogni settore e territorio, sia per le spedizioni epistolari, sia dei pacchi, salvaguardando il pluralismo ed il libero mercato, come regolati dall'AG.COM.

La stessa Agenzia Garante delle Comunicazioni AG.COM persegue obiettivi coerenti con gli indirizzi normativi in vigore, dei quali v'è traccia nell'ultimo documento (*consultabile nella rete internet*) intitolato "*I programmi di lavoro e la pianificazione strategica*" di cui riportiamo alcuni passi:

In esecuzione del proprio mandato, l'Autorità orienta l'attività regolamentare e di vigilanza nei settori delle comunicazioni elettroniche, del sistema radiotelevisivo, editoriale e dei diritti digitali, nonché, del settore dei servizi postali, al perseguimento di obiettivi generali di ampia portata (), riconducibili alla normativa nazionale e a quella europea.

Per quanto riguarda il settore postale, la previsione di un servizio universale comporta la necessità di perseguire la finalità che ne è alla base: garantire la disponibilità di una serie minima di servizi di buona qualità a tutti gli utenti a prezzi accessibili. Per la realizzazione di tale obiettivo occorre prevedere una dettagliata serie di garanzie per gli utenti finali e di obblighi per i fornitori. La loro osservanza dipende da una sempre maggiore e instancabile azione di diffusione di una "cultura della tutela" e, al contempo, da un continuo adeguamento delle relative previsioni ai mutamenti normativi, europei e nazionali, frattanto intervenuti. Affinché tale impianto sia efficace occorre dar corso a una costante attività di vigilanza e di monitoraggio, rendendo più efficiente l'apparato sanzionatorio anche attraverso un sistema celere e semplice con riguardo agli indennizzi da corrispondere agli utenti in caso di disservizi. Particolare attenzione verrà prestata all'ampliamento degli strumenti a tutela degli utenti disabili, prevedendo specifiche modalità di accesso ai servizi, di contatto con gli operatori e di inoltrare e gestione dei reclami.

Nell'ambito dei servizi postali, l'attività dell'Autorità è finalizzata alla creazione delle condizioni per un corretto accesso al mercato e alla definizione di misure in grado di determinare una generale sostenibilità della fornitura del servizio postale. L'azione regolamentare e quella di vigilanza dovranno essere orientate a una maggiore apertura del mercato postale e al contenimento degli effetti distorsivi derivanti dall'esperienza monopolistica.

E nel quadro delle iniziative volte a Tutelare i consumatori e gli utenti Rafforzare le garanzie per gli utenti nel settore postale

- Adottando un Regolamento indennizzi per disservizi postali

*- Verificando, anche attraverso l'avvio di una specifica istruttoria in materia, il rispetto delle condizioni di parità di accesso ed eguaglianza d'uso dei servizi postali da parte dei disabili, degli anziani e delle donne in stato di gravidanza, favorendo l'eliminazione delle barriere alla fruizione e l'eventuale revisione. **///***

La materia del servizio postale e del declino dei volumi inarrestabile (*soprattutto epistolare*) e dei pacchi è stata ed è oggetto di varie documentazioni che si sono succedute nei diversi anni, consultabili nei siti specializzati dell'U.P.U. o della Comunità Europea (*ad esempio lo Studio per la D.G. Mercato Commissione Europea interno e servizi del 2014/04/26* oppure recentemente il *Documento di discussione in merito all'attuazione del servizio universale nel settore postale e gli effetti dei recenti cambiamenti in alcuni paesi (n.d.r. Svezia ed Italia) del campo di applicazione del servizio universale.*

Ciò premesso per approfondire il tema e fare risaltare le difficoltà in cui si muove l'operatore universale, anche nell'ambito della diffusione degli Uffici Postali in Italia, a fronte di passate iniziative aziendali volte a ridurre il numero degli uffici imponendone alcune chiusure o limitazioni, in nome della condizione del loro disequilibrio economico, può fare chiarezza una sentenza emessa dal "Consiglio di Stato" il 15 maggio 2014 e di cui citiamo alcuni passi.

Può essere di valido aiuto per gli operatori sindacali del settore e per gli stessi lavoratori esposti a future iniziative aziendali.

15 Maggio 2014 In nome del popolo italiano il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (*sezione terza*) ha pronunciato la presente **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 792 del 2014, proposto da: Poste Italiane S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. ti, con domicilio eletto presso la Direzione Affari Legali di Poste Italiane in Roma, viale Europa, 175;

contro

Comune di Marsicovetere, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Ti....., con domicilio eletto presso la Segreteria di questa Sezione del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro 13;

nei confronti di

Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. BASILICATA: sezione I n. 679/2013, resa tra le parti, concernente la modifica dell'orario di apertura al pubblico dell' ufficio postale

FATTO e DIRITTO

1. Il **Comune di Marsicovetere** ha proposto ricorso al Tar per la Basilicata chiedendo l'annullamento della nota del 5.12.2012, con cui Poste Italiane gli ha comunicato la chiusura al pubblico, a giorni alterni, dell'ufficio postale sito nel medesimo comune, a far data dal 19.12.2012, modifica motivata in ragione dell'impossibilità di garantirne altrimenti l'equilibrio economico, oltre che la condanna della stessa Poste Italiane ad adottare le misure organizzative necessarie per ripristinare la pienezza del servizio in questione.

Premettendo di agire quale ente esponenziale degli interessi della collettività e che a causa della modifica dell'orario di apertura di tale ufficio postale la popolazione locale, sita in una zona interna rurale e montana, sarebbe stata costretta a percorrere la distanza di circa 6 km per raggiungere l'ufficio postale più vicino, ha dedotto la violazione degli artt. 3 e 10 della l. 241/1990, 1, 3, 10 e 12 del d.lgs. 261/1999, 22 della l. 97/1994, nonché del contratto di programma 2009-2011, nonché

l'eccesso di potere sotto vari profili, oltre che il difetto di istruttoria. A fondamento del ricorso ha quindi sottolineato, preliminarmente, il carattere universale del servizio postale, tale da dover essere assicurato su tutto il territorio nazionale e a prezzi accessibili agli utenti, e la natura sostanzialmente pubblica di Poste italiane s.p.a. nonostante la sua veste formalmente privatistica, per cui per la soppressione di un suo ufficio, nell'ambito di un comune montano, vi sarebbe stato oltre tutto bisogno di acquisire il parere del sindaco.

§ omissis §

5. Nel merito della controversia, è bene osservare, per meglio chiarire quale sia l'esatto oggetto del giudizio, come la sentenza di primo grado abbia accolto il motivo dell'originario ricorso presentato dal Comune di Marsicovetere, concernente la violazione dell'art. 3 del d.lgs. 261/1999, in combinato disposto con il motivo relativo al difetto di istruttoria.

5.1. Come risulta chiaro al punto 6. della motivazione, si è infatti accertato, per un verso, la mancata dimostrazione del presupposto, invocato da Poste, del disequilibrio economico, di cui il gestore non avrebbe fornito la prova e che comunque andrebbe semmai accertato valutando l'intera attività erogata dall'ufficio postale e non il solo servizio universale; e, per altro verso, che il principio di economicità, che pure contrassegna anche il servizio universale, va interpretato conformemente al criterio di ragionevolezza di cui all'art. 3, co. 5, lett. c) d.lgs. 261/1999.

Di contro, tutti gli altri motivi in origine dedotti dal Comune, che il Tar ha in parte respinto ed in altra parte assorbito, non sono stati riproposti dalla parte appellata e su di essi, quindi, si è ormai formato il giudicato.

5.2. Sicché si controverte in questa sede essenzialmente in ordine al rispetto dell'art. 3 del d.lgs. 261/1999, con specifico riferimento ai criteri di distribuzione degli uffici postali sul territorio nazionale, e sulla completezza dell'istruttoria che ha condotto Poste italiane a modificare l'orario di apertura dell'ufficio sito nel Comune di Marsicovetere.

5.3. Sul punto bisogna far riferimento a quanto disciplinato dal Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7.10.2008 e dal Contratto di programma 2009-2011, stipulato dal Ministero per lo sviluppo economico con Poste italiane, dove è previsto che Poste trasmetta all'Autorità di regolamentazione l'elenco degli uffici che non garantiscono condizioni di equilibrio economico.

5.4. I criteri individuati tanto nel decreto ministeriale che nel contratto di programma sono definiti con riguardo all'intero territorio nazionale, "senza previsioni specifiche – si legge nella delibera dell'AGCom n. 236/2013, con cui è stato dato avvio ad una consultazione pubblica proprio su tale questione, al fine di rivedere i criteri – che tengano conto della particolare conformazione di alcune aree geografiche".

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

5.5. Al di là del fatto che tali criteri (elaborati dal Ministero dello Sviluppo Economico, prima del recepimento dell'ultima direttiva europea, nell'allora duplice veste di soggetto concedente, responsabile del servizio pubblico, e al contempo organismo regolatore pro tempore) sono attualmente al vaglio dell'Autorità che, acquisite le funzioni di regolamentazione del settore postale sul finire del 2011, ha avviato una consultazione pubblica, è evidente che quegli stessi criteri debbono comunque essere interpretati in senso conforme alle direttive europee sopra richiamate, a garanzia dell'effetto utile e della primazia del diritto UE (cfr. Tar Lazio, n. 1117/2014 cit.).

5.6. Di conseguenza, a fronte di situazioni particolari legate alla conformazione geografica dell'area interessata, il criterio dell'economicità non può essere assunto a dato assoluto ed anche le distanze chilometriche debbono essere valutate con estrema attenzione, rifuggendo da qualunque automatismo.

In questo senso, 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.

5.7. Nella delibera 49/2014 dell'Agcom, adottata nel corso della ricordata consultazione pubblica avviata dall'Autorità e nell'esercizio di un potere (sostanzialmente) normativo, in particolare nell'allegato A che concerne proprio i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale, si indica ad esempio, come possibile soluzione innovativa, il servizio di accettazione presso il domicilio del cliente di invii di posta raccomandata erogato attraverso i portalettere provvisti di apposito dispositivo palmare, meccanismo innovativo sulla base del quale – si osserva incidentalmente nella stessa delibera, sebbene il tema esuli dalle competenze dell'Autorità, come anche di questo Giudice - sarebbe possibile offrire anche servizi non strettamente postali, come il pagamento dei bollettini premarcati per le utenze domestiche.

5.8. In questa, necessaria, chiave di lettura dei criteri di distribuzione dei punti di accesso, la scelta effettuata nel caso qui in esame da Poste italiane è da ritenersi non conforme all'art. 3, co. 1 e 5 lett. C), del d.lgs. 261/1999, secondo cui, rispettivamente, 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 e, più precisamente, 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.

5.9. La stessa scelta è anche il risultato di un'istruttoria incompleta e parziale, siccome incentrata sul solo dato economico dell'asserita impossibilità di garantire condizioni di equilibrio, racchiusa in una motivazione piuttosto generica e che presumibilmente, valutando il solo servizio universale, potrebbe valere, del tutto in astratto, per un numero indefinito ed assai elevato di uffici postali dislocati sul tutto il territorio nazionale.

5.10. L'incompletezza dell'istruttoria, nell'elevare il solo dato economico ad esclusivo parametro di riferimento sulla base del quale disporre la chiusura a giorni alterni dell'ufficio, dispensa il Collegio dall'esaminare la questione, lungamente dibattuta nel giudizio di primo grado, se le condizioni economiche, di equilibrio o meno, debbano essere accertate tenendo conto dell'intera attività dell'ufficio postale o, piuttosto, solamente di quella riferita al servizio universale, non considerando neppure quei costi di gestione che sono in condivisione.

6. Si intende che la decisione in esame non pregiudica, nel prosieguo della vicenda, l'autonomia imprenditoriale di Poste ma è volta 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 (v. art. 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, richiamato espressamente dalla direttiva 2008/6/CE) .

In questa prospettiva, appare non più eludibile che l'Autorità, all'esito dei procedimenti già avviati, detti dei criteri aggiornati di individuazione dei punti di accesso, nell'esercizio dei suoi poteri regolatori (cui si aggiungono quelli di controllo, di vigilanza e sanzionatori), cui Poste dovrà attenersi, stabilendone la congruità anche in ragione della natura delle aree geografiche interessate e della disponibilità di servizi alternativi validamente fruibili dalla popolazione, specie da quella più anziana e con minori possibilità di movimento.

7. In conclusione, l'appello va respinto e la sentenza confermata, sebbene con una motivazione in parte differente.

8. La novità e la complessità delle questioni trattate costituiscono giustificati motivi per compensare le spese di lite tra tutte le parti costituite.

Quanto sopra a futura memoria per eventuali successive scelte, ma soprattutto per essere vigili nell'affrontare ogni situazione sotto il giusto profilo, come Parte Sociale interessata a contemperare le esigenze dei lavoratori e cittadini del paese con quelle societarie.

S.S.