

## Alla Corte di Giustizia la disciplina del servizio postale universale

[Tar Lazio, sez. I, ord., 29 aprile 2016, n. 4882 – Pres. ff. Ferrari, Est. Sestini](#)

*E' rimessa alla Corte di Giustizia la questione se il legislatore nazionale italiano, nel disciplinare materie armonizzate a livello comunitario come il servizio postale universale, può ridurre le garanzie dei cittadini-utenti fissate dall'Unione europea, allegando finalità finanziarie e gestionali, oppure incontra un limite nella disciplina e nelle finalità rinvenibili dalle disposizioni e dai considerando delle Direttive comunitarie di riferimento (in questo caso, la direttiva n. 97/67/CE) conseguendone la disapplicazione delle disposizioni di legge contrastanti e il conseguente annullamento degli atti amministrativi adottati su tali basi.*

---

Questo è il quesito posto, con l'ordinanza collegiale in esame, alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea dalla I Sezione del Tar del Lazio, che ha ritenuto la predetta questione pregiudiziale rilevante ai fini della decisione sul ricorso proposto dal Comune di Balzola e da molti altri piccoli comuni e da ANCI – Piemonte contro la delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni 25 giugno 2015, n. 395/15/CONS, che ha autorizzato la Società Poste Italiane Spa, che gestisce il servizio postale universale sulla base di un contratto di programma con lo Stato italiano, ad attivare il recapito della corrispondenza solo a giorni alterni, pur non sussistendo le circostanze o condizioni geografiche eccezionali richieste dal diritto comunitario per consentire deroghe all'obbligo di garantire il servizio "come minimo cinque giorni lavorativi a settimana".

I Comuni e l'Associazione ricorrenti paventano gli effetti economico-sociali e culturali negativi della rarefazione del servizio postale in aree del Paese già sotto-popolate, spesso interessate da fenomeni di invecchiamento della popolazione e tendenzialmente marginali sotto il profilo economico, deducendo l'illegittimità della delibera in questione sotto plurimi profili.

Il Tar non ha peraltro ritenuto tali censure fondate, osservando in particolare, quanto alla mancata ponderazione delle possibili diseconomie territoriali e conseguenze socioculturali, anche di desertificazione dei piccoli Comuni e delle aree montane, che alla stregua del tenore letterale e della *ratio* della normativa italiana, recentemente modificata dalla l. 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. Legge di stabilità 2015), la sussistenza dei presupposti indicati dal legislatore *pro tempore* rappresenta una condizione necessaria ma sufficiente per imporre il rilascio, da parte dell'Autorità di regolazione, dell'autorizzazione richiesta da Poste Italiane s.p.a., risultando in tal modo preclusa ogni ulteriore valutazione discrezionale dell'Autorità. Anche quanto al contestato mancato rispetto del previsto carattere di eccezionalità della deroga, rileva il Tar che l'art. 3, comma 7, d.lgs. n. 261 del 1999 chiede invece la presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq." indicando,

quindi, una pluralità di fattori, strutturali oppure (“o”) geografici, non necessariamente eccezionali, così come risulta dalla “interpretazione autentica” fornita dalla Legge di stabilità 2015, che ha ampliato l’ambito massimo di estensione della possibile deroga da un ottavo a un quarto della popolazione.

Il Tar ritiene tuttavia che le pregresse considerazioni, se da un lato valgono ad escludere la difformità dell’impugnata delibera dell’Autorità intimata rispetto alle stringenti previsioni della legge nazionale, dall’altro evidenziano però la problematica compatibilità delle medesime disposizioni con le discordanti previsioni normative dell’Unione Europea, per la parte in cui disciplinano la possibilità di deroga agli obblighi di servizio a fini di riduzione dei dipendenti e quindi della spesa di Poste Spa, prescindendo dalla sussistenza, invece richiesta dalla medesima Direttiva n. 97/67/CE, di “circostanze o condizioni geografiche eccezionali” che rendano particolarmente difficoltoso o costoso il raggiungimento degli utenti.

In particolare, il Tar ritiene che, ai fini della decisione del ricorso, sia necessario adire in via pregiudiziale la Corte di Giustizia ai sensi dell’art. 267 del TFUE al fine di conoscere se, alla stregua di una corretta interpretazione della Direttiva 1997/67/CE, siano con essa compatibili l’art. 3, comma 7, d.lgs. n. 261 del 1999 e l’art. 1, comma 276, l. n. 194 del 2014, sotto il seguente profilo:

a) la Direttiva n. 97/67/CE e successive modifiche ed integrazioni, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, sancisce l’obbligo degli Stati membri di assicurare la fornitura del servizio postale universale, ed in tale ambito prevede che la raccolta degli invii postali e loro distribuzione al domicilio del destinatario debbano essere garantite “come minimo cinque giorni lavorativi a settimana”;

b) la stessa Direttiva comunitaria ammette possibili deroghe, da parte delle Autorità nazionali di regolazione, solo in presenza di “circostanze o condizioni geografiche eccezionali”;

c) la legislazione nazionale italiana (artt. 3, comma 7, d.lgs. n. 261 del 1999 e 1, comma 276, l. n. 194 del 2014) impone, viceversa, all’Autorità nazionale di regolazione di accordare la predetta deroga, entro termini temporali certi, ogni volta in cui il gestore del servizio lo chieda individuando la “presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq.”, anche qualora le predette situazioni siano di natura non eccezionale e riguardino un’ampia parte della popolazione nazionale (fino ad un quarto della popolazione e quindi – trattandosi di aree con minore densità abitativa- fino ad una ben più vasta porzione del territorio nazionale);

d) si pone quindi il problema se, alla stregua di una corretta interpretazione delle predette norme comunitarie, siano con esse compatibili le predette disposizioni della legge nazionale italiana, in quanto:

1) impongono all'AGCOM, ovvero all'Autorità nazionale italiana di regolazione, di deliberare in senso favorevole alla deroga ogni volta in cui sussistano i "fattori, strutturali o geografici" allegati dal gestore del servizio, purché riferiti a condizioni di scarsa densità abitativa, condizioni quindi non eccezionali ma ordinarie;

2) il carattere ordinario e non eccezionale delle condizioni per la deroga è ora confermato dalla legge di stabilità 2015, che ha ampliato l'ambito massimo di estensione della possibile deroga a un quarto della popolazione nazionale;

3) l'Autorità di regolazione nazionale ha infatti chiarito in giudizio che le medesime condizioni sono riferite non alla difficoltà di raggiungere un utente ogni quattro, bensì ai costi di fornitura dell'intero servizio e, in particolare, ai costi della rete di recapito (prestazione del portalettere) in base ad un criterio non di costo del raggiungimento del singolo utente, bensì di costo-opportunità della fornitura del servizio alla luce della riduzione delle risorse destinate al finanziamento dei costi del servizio universale prevista dalla medesima Legge di stabilità del 2015;

4) in particolare, la medesima Autorità ha scritto in giudizio che il fine è quello di consentire la contemporanea prestazione di un unico portalettere, dipendente full-time, in due Comuni limitrofi che servirà "a giorni alterni", risultando confermata, in tal modo, la logica esclusivamente finanziaria della misura;

5) pertanto le disposizioni di legge nazionale in esame palesano una problematica compatibilità con la Direttiva n. 97/67/CE ed inoltre sembrano limitare la discrezionalità invece riconosciuta dal diritto europeo alle Autorità nazionali di regolazione ai fini della valutazione della eccezionalità delle predette condizioni e della loro idoneità a consentire di derogare agli obblighi posti agli Stati membri a garanzia dei diritti degli utenti del servizio postale universale.

La controversia in esame concerne l'applicazione dell'art. 3, paragrafo 3, della Direttiva n. 97/67/CE, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, la quale prescrive che, nell'ambito della fornitura del servizio universale, la raccolta degli invii postali e loro distribuzione al domicilio del destinatario debbano essere garantite "come minimo cinque giorni lavorativi a settimana", e che solo in presenza di "circostanze o condizioni geografiche eccezionali" ammette la fornitura per un numero inferiore di giorni. La concessione della relativa deroga è rimessa alle autorità nazionali di regolamentazione, che devono informarne la Commissione europea nonché le autorità degli altri Stati membri con apposita comunicazione

In particolare, l'Unione Europea ha avviato l'armonizzazione e la liberalizzazione dei mercati dei servizi postali con la direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 (c.d. "prima direttiva postale"), successivamente emendata a seguito dell'adozione della direttiva 2002/39/CE del 10 giugno 2002 (c.d. "seconda direttiva postale"), relativamente all'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali comunitari, e della direttiva 2008/6/CE (c.d. "terza direttiva postale") per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno

dei servizi postali comunitari (recepiti nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 261/1999, successivamente modificato dal decreto legislativo n. 384/2003, dal d.lgs. n. 58 del 2011 e dalla Legge di stabilità 2015).

In tale quadro, l'ordinamento dell'Unione Europea ritiene che l'instaurazione del mercato interno nel settore postale sia "di importanza incontestata per la coesione economica e sociale della Comunità, poiché i servizi postali rappresentano uno strumento essenziale di comunicazione e scambi" (II Considerando Direttiva n. 97 citata), e che pertanto sia essenziale "garantire a livello comunitario un servizio postale universale che offra un insieme minimo di servizi di qualità specifica che devono essere forniti in ciascuno Stato membro ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica nella Comunità" con l'obiettivo 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", 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" (undicesimo e dodicesimo Considerando).

Di conseguenza l'art. 3 della medesima Direttiva dispone che "Gli Stati membri garantiscono 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", e che "A tal fine, gli Stati membri provvedono affinché la densità dei punti di contatto e di accesso tenga conto delle esigenze degli utenti (...) e si attivano per assicurare che il fornitore del servizio garantisca tutti i giorni lavorativi, e come minimo cinque giorni a settimana".

Nel recepire la normativa europea, il legislatore nazionale, all'art. 3, comma 7, d.lgs. n. 261 del 1999 ha previsto che l'Autorità possa autorizzare la raccolta e il recapito con frequenza a giorni alterni in presenza di "particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica". Eventuali deroghe al principio della fornitura per cinque giorni a settimana possono interessare soltanto ambiti territoriali con densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq e soltanto una parte limitata della popolazione nazionale. Tale previsione, peraltro, è stata sempre richiamata, dal 1999 in poi, nei contratti di programma relativi allo svolgimento del servizio universale postale e alla sua remunerazione.

Con riguardo alla popolazione nazionale residente nelle zone servite a giorni alterni, il limite massimo, inizialmente fissato nella misura di un ottavo della popolazione nazionale, è stato di recente aumentato (fino ad un quarto) dall'art. 1, comma 276, l. 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. "Legge di stabilità 2015").

Inoltre, sempre in tema di frequenza settimanale di raccolta e recapito della corrispondenza, il Legislatore ha previsto che il nuovo contratto di programma, relativo al quinquennio 2015-2019, possa disporre l'introduzione di "misure di rimodulazione" della

frequenza di erogazione dei servizi e che tali misure possano interessare l'intero territorio nazionale (art. 1, comma 277, della medesima Legge di stabilità 2015).

Afferma l'intimata Autorità che la *ratio* delle predette nuove previsioni del legislatore *pro tempore* è quella di assicurare la rispondenza del servizio universale alle "mutate esigenze degli utenti", nonché la sostenibilità del relativo onere, dovendo essere inserite nell'ambito del più ampio intervento, contenuto nella Legge di stabilità 2015, volto ad una adeguata valorizzazione di Poste Italiane s.p.a., coerente con la strategia di ristrutturazione del servizio postale e dell'azienda, interessata da un nuovo piano industriale quinquennale, assicurando la certezza dei rapporti giuridici tra lo Stato e la società e la sostenibilità finanziaria dell'onere del servizio postale universale, nel quadro del contenimento complessivo della spesa pubblica ed alla luce della costante e crescente contrazione dei volumi postali e del conseguente aumento dei costi di fornitura del servizio universale, legati anche all'affermarsi di nuove forme di comunicazione più economiche rispetto a quelle tradizionali come la posta elettronica.

A seguito delle predette modifiche della Legge di stabilità 2015, Poste Italiane s.p.a. ha presentato una richiesta di autorizzazione alla modifica del modello di recapito a giorni alterni. Afferma l'Autorità di aver avviato un'ampia consultazione pubblica con la delibera n. 163/15/CONS e di aver proceduto ad una istruttoria, anche mediante richieste di informazioni e chiarimenti, per verificare la sussistenza dei presupposti fissati per il rilascio dell'autorizzazione (presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica, densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq. e rispetto del limite massimo di un quarto della popolazione nazionale), essendo, secondo la legge italiana, la sussistenza dei predetti presupposti legislativi condizione necessaria e sufficiente al rilascio da parte dell'Autorità dell'autorizzazione richiesta da Poste Italiane, e restando pertanto preclusa ogni ulteriore valutazione discrezionale o di opportunità in quanto il legislatore nazionale *pro tempore* ha analiticamente e pedissequamente disciplinato la materia, anche quanto alla conseguente frequenza di erogazione del servizio a giorni alterni (vale a dire 3 e 2 giorni a settimane alterne) in deroga al principio comunitario della fornitura per cinque giorni ogni settimana.

L'Autorità riferisce di aver dunque limitato la propria verifica ai presupposti indicati dal legislatore *pro tempore* e di aver riscontrato, in particolare, sia la sussistenza di "particolarità" atte a giustificare la deroga, sia il rispetto dell'ambito territoriale nel quale la densità abitativa deve essere calcolata, e di aver quindi autorizzato l'attuazione del proposto modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale (delibera n. 395/15/CONS), individuando i Comuni progressivamente interessati dalla misura secondo le seguenti fasi: prima fase, da avviare non prima di ottobre 2015; seconda fase, da avviare non prima di aprile 2016; terza fase, da avviare non prima di febbraio 2017.

La medesima delibera dispone pertanto che la misura interessi tutti i Comuni nazionali aventi un ambito territoriale con densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq. o

anche solo appartenenti al territorio di Province con densità inferiore a 200 ab/kmq. (escludendo dal calcolo il territorio del capoluogo di Provincia e la popolazione ivi residente), considerano presenti le particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica per tutti i Comuni, aventi popolazione inferiore a 30 mila abitanti, in cui la distanza media tra i civici (densità orizzontale dei punti di recapito) è superiore a 81,7 metri, oppure in cui il numero medio per civico di abitazioni o locali ad uso ufficio o commerciale (densità verticale dei punti di recapito) è inferiore a 1,4, oppure in cui la percentuale di utenze commerciali sul totale delle utenze è inferiore all'8%.