

N. 01682/2013 REG.PROV.COLL.
N. 00425/2013 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 425 del 2013, proposto da:

- U.N.I.I.C. Unione Imprenditori Italia Cina – Nuove Generazioni, in persona del legale rappresentante pro-tempore, Cai Lizhen, Feiyan Sun, Walter Sirtori, Nicola D'Ambrosio, Sergio Salvatore Italia, Chang Yuan Pan, Xiaoqin Zhou, Jinkao Zheng, Roulian Liu, Chien Hua Chin, Alessandro Cheung, Stephane Hu, Zhu Lian Meng, Yuedong Zheng, Ailian Chi, Zhicheng Cai, Wei Guan, Keyong Ren, Chaosheng Chen, Junqing Wang, Hu Jianfeng, Haichun Xie, Xiulan Wang, Yizhong Ye, Lihua Qiu, Wu Biman, Shengyun Cao, Liu Yaoyun, Jinxiang Lai, Jianfen Li, Zhidao Cai, Min Cai, Linliang Cao, Xiaoying Xu, Xiumei Wu, Hemin Zheng, Aizhen Gao, Ronghai Ji, Haiyou Mao, Bingshe Ye, Lidong Zhou, Deyin Xu, Dingzhong Wan, Chang Cheng Bo, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Elia Di Matteo ed Elisabetta Di Matteo, ed elettivamente domiciliati presso lo studio degli stessi in Milano, Via Visconti di Modrone n. 3;

contro

- il Comune di Milano, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Maria Rita Surano e Antonella Fraschini, ed elettivamente domiciliato in Milano, Via Andreani n. 10, presso la sede dell'Avvocatura comunale;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta Comunale n. 2396 datata 16.11.2012, pubblicata all'Albo Pretorio il 30.11.2012 per 15 giorni consecutivi e, quindi, fino al 15.12.2012, avente ad oggetto Delimitazione di zona a traffico limitato dell'ambito "Paolo Sarpi";

- nonché di tutti gli atti connessi, presupposti e consequenziali;

- nonché per la condanna al risarcimento dei danni in forma specifica o per equivalente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Vista l'ordinanza n. 549/2013 con cui è stata accolta, in attesa della pubblicazione della sentenza, la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il primo referendario Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 21 maggio 2013, i procuratori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 12 febbraio 2013 e depositato il 23 febbraio successivo, i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione della

Giunta Comunale n. 2396 datata 16.11.2012, pubblicata all'Albo Pretorio il 30.11.2012 per 15 giorni consecutivi e, quindi, fino al 15.12.2012, avente ad oggetto la delimitazione di zona a traffico limitato dell'ambito "Paolo Sarpi", chiedendo altresì il risarcimento dei danni.

Con l'impugnato provvedimento il Comune di Milano ha disposto sia per la Via Paolo Sarpi che per le vie laterali l'obbligo di osservare determinate fasce orarie per il carico e lo scarico delle merci ed ha previsto il divieto assoluto di transito e sosta per i veicoli superiori a 7,5 m.

A sostegno del ricorso vengono, innanzitutto, dedotte censure di violazione e falsa applicazione della legge n. 241 del 1990 e s.m.i., con richiamo agli artt. da 1 a 9, di eccesso di potere, di travisamento dei fatti e degli atti sia con riferimento alla violazione del T.U. n. 380 del 2001, del T.U. n. 267 del 2000 e dell'art. 7 del D.Lgs. n. 285 del 1992 e s.m.i., di assenza di motivazione sull'urgenza e sull'omesso impegno di spesa e di contraddittorietà, ingiustizia manifesta e altro.

Con un secondo motivo vengono dedotte le censure di violazione e falsa applicazione della normativa urbanistica, commerciale e sulla mobilità urbana, di eccesso di potere, di errore in procedendo e in iudicando, di errato apprezzamento dei fatti e degli atti e di disparità di trattamento.

Con il terzo motivo di ricorso vengono dedotte le doglianze di violazione e falsa applicazione della normativa urbanistica, commerciale e sulla mobilità urbana, di errato apprezzamento dello stato dei luoghi, di disparità di trattamento, di eccesso di potere e di altro.

Si è costituito in giudizio il Comune di Milano, che, dopo aver eccepito la carenza di legittimazione di alcuni ricorrenti, ha chiesto il rigetto del ricorso.

In prossimità dell'udienza di trattazione della controversia, la difesa

delle parti ricorrenti ha depositato una memoria a sostegno della propria posizione.

Alla pubblica udienza del 21 maggio 2013, su conforme richiesta dei procuratori delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Con ordinanza cautelare n. 549/2013, in attesa della pubblicazione della sentenza, è stata accolta la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato.

DIRITTO

1. In via preliminare va evidenziato che l'eccezione della difesa comunale in ordine alla mancanza di legittimazione di alcuni ricorrenti non appare rilevante, in quanto una parte dei ricorrenti sicuramente possiede la legittimazione ad agire; ne deriva che, trattandosi dell'impugnazione di un atto generale di natura inscindibile, l'eventuale fondatezza del ricorso caducherebbe la predetta deliberazione nei confronti della generalità dei consociati, rendendo di conseguenza superflua la verifica in ordine alla legittimazione dei tutti i ricorrenti, attesa la sufficienza del possesso del requisito in capo ad uno solo di essi, come risulta sussistere pacificamente nel presente contenzioso.

2. Passando al merito del ricorso, lo stesso è fondato secondo quanto di seguito specificato.

2.1. Con le prime due censure, da trattare congiuntamente in quanto connesse – dopo che è stata evidenziata la sussistenza della legittimazione in capo a tutti i ricorrenti, trattandosi di operatori economici della zona interessata alla limitazione del traffico merci –, si assume che il provvedimento impugnato violerebbe diversi diritti costituzionalmente tutelati, visto che imporrebbe finanche le modalità e i mezzi per il trasporto delle merci, senza alcun preventivo coinvolgimento dei soggetti destinatari delle misure limitative. Inoltre

non si giustificerebbero né l'urgenza con cui sarebbe stata disposta l'entrata in vigore del provvedimento, solo apoditticamente addotta, né l'affermazione, poco attendibile, in ordine alla assenza di oneri in capo all'Amministrazione per l'attuazione del predetto provvedimento; inoltre, le finalità perseguite dal Comune non sarebbero esclusivamente finalizzate alla regolamentazione del traffico veicolare nella zona, ma piuttosto si indirizzerebbero soprattutto alla tutela dell'ordine pubblico; infine, non vi sarebbe stata alcuna comparazione e ponderazione tra gli interessi pubblici e quelli dei privati incisi dalle misure adottate.

2.1. Le censure sono fondate.

La deliberazione della Giunta Comunale n. 2396 del 16 novembre 2012 assume a proprio supporto motivazionale la circostanza che “la regolamentazione relativa agli orari di sosta per carico e scarico delle merci e alla circolazione dei veicoli aventi lunghezza superiore a m. 7, nell'area in cui è vigente, viene spesso disattesa a causa della presenza di innumerevoli esercizi commerciali, con particolare riferimento a quelli dedicati alla vendita all'ingrosso, e alla difficoltà di mettere in atto adeguate azioni di controllo da parte dell'Amministrazione Comunale; nelle vie regolamentate ad area pedonale e a zona traffico limitate, dotate di sistemi automatici di controllo degli accessi e di contestuale sanzionamento, al contrario, non si registrano problematiche connesse al carico e scarico delle merci, in quanto i veicoli adibiti al trasporto di cose vi accedono regolarmente solo negli orari previsti [con la conseguenza che appare] opportuno, ai fini di una migliore gestione dell'ambito territoriale in questione [id est, zona Paolo Sarpi] e una contestuale minimizzazione delle criticità rilevate, provvedere a una adeguata regolamentazione e successiva infrastrutturazione tecnologica”. Siffatta motivazione viene completata da quanto riportato nella

relazione tecnica allegata alla medesima delibera, secondo cui “la ZTL è finalizzata al raggiungimento di migliori condizioni di vivibilità dell’ambito, andando ad agire su una delle componenti di traffico con maggior impatto sul territorio: il trasporto delle merci. È stato riscontrato, infatti, che nelle vie oggetto del provvedimento, tra l’altro caratterizzate da sezioni stradali limitate e da una significativa presenza di pedoni ed esercizi commerciali, la regolamentazione relativa agli orari di sosta per carico e scarico delle merci e circolazione dei veicoli aventi lunghezza superiore a 7 metri viene spesso disattesa, creando situazioni critiche per la sicurezza stradale e andando a incrementare la congestione del territorio”.

2.2. Le motivazioni poste a fondamento del provvedimento impugnato sono basate unicamente sulla necessità di contrastare la congestione del traffico nella zona denominata “Paolo Sarpi”, attraverso la limitazione dell’attività di trasporto delle merci ad alcune fasce orarie, attraverso un controllo automatizzato degli ingressi, finalizzato a rendere più efficace il divieto.

Tuttavia la motivazione non risulta supportata da una istruttoria accurata e completa (cfr. Consiglio di Stato, V, 13 febbraio 2009, n. 825), visto che si richiamano in tal senso le precedenti delibere che hanno già provveduto a limitare il traffico nella stessa zona, senza aggiungere alcun ulteriore elemento che possa giustificare la nuova determinazione. Anzi, il mero richiamo alle precedenti delibere limitative del traffico veicolare nella stessa zona, non accompagnato da una valutazione degli effetti prodotti dalle stesse e della loro efficacia, denota una carenza di istruttoria che rende illegittima la deliberazione impugnata in questa sede.

Nel caso di specie, infatti, nessuna nuova indagine risulta essere stata

compiuta per verificare quali effetti abbiano prodotto i precedenti provvedimenti limitativi della circolazione per il carico e lo scarico delle merci, anche in vista dell'adozione delle misure contrastate in questa sede. Nemmeno risulta essere stata effettuata alcuna ponderazione e comparazione degli interessi pubblici e privati, anche eventualmente attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni dei commercianti e dei residenti della zona (contrariamente a quanto avvenuto prima dell'adozione della deliberazione n. 3081/2010: all. 4 del Comune), soprattutto in considerazione della pluralità degli interventi limitativi del traffico veicolare già incidenti sul medesimo ambito. Anzi dalla motivazione della deliberazione impugnata in questa sede sembra emergere anche uno sviamento di potere, atteso che la regolamentazione della presenza di grossisti e degli esercizi commerciali in genere appare materia da inserire in un piano del commercio, piuttosto che essere perseguita indirettamente attraverso misure limitative del traffico veicolare.

Del resto, la normativa posta alla base della deliberazione impugnata chiarisce che i provvedimenti limitativi della circolazione veicolare debbono fondarsi su “accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale” (art. 7, comma 1, lett. b, del D. Lgs. n. 285 del 1992, Nuovo codice della strada), “tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio” (art. 7, comma 9, del D. Lgs. n. 285 del 1992, Nuovo codice della strada) e “secondo modalità non discriminatorie tra gli operatori economici ed in conformità ai principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione” (art. 12, comma 2, decreto legge n. 223 del 2006).

Difatti, pur essendo stato evidenziato che i provvedimenti limitativi della circolazione veicolare sono “espressione di scelte latamente discrezionali, che coprono un arco molto esteso di soluzioni possibili, incidenti su valori costituzionali spesso contrapposti, che devono essere temperati, secondo criteri di ragionevolezza”, è stato anche sottolineato come gli stessi possono essere sottoposti al sindacato giurisdizionale allorquando siano affetti da manifesta illogicità o irragionevolezza o da grave carenza di istruttoria (ossia con un sindacato “ab externo”, come chiarito da Consiglio di Stato, V, 13 febbraio 2009, n. 825).

Appare quindi evidente che la deliberazione impugnata non risulta rispettosa dei principi e delle disposizioni contenute nella normativa primaria da cui trae il proprio fondamento, discendendone pertanto l'illegittimità dello stesso provvedimento.

3. Di conseguenza, la fondatezza delle suesposte censure, previo assorbimento della restante parte delle doglianze e del terzo motivo di gravame, determina l'accoglimento del ricorso e l'annullamento della deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 2396 del 16 novembre 2012, impugnata nelle presente sede.

4. Quanto alla domanda di risarcimento del danno, la stessa va respinta, atteso che risulta assolutamente generica e priva dei presupposti minimi per il suo scrutinio (cfr. Consiglio di Stato, IV, 7 luglio 2011, n. 4072).

5. In ragione delle peculiarità e della natura della presente controversia, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'atto con lo stesso ricorso impugnato;

rigetta la domanda di risarcimento del danno.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 21 maggio 2013 con

l'intervento dei magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Alberto Di Mario, Primo Referendario

Antonio De Vita, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/07/2013

IL SEGRETARIO

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