

Publicato il 23/11/2023

N. 02770/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01923/2023 REG.RIC.
N. 01980/2023 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 1923 del 2023, proposto da Ag Trasporti S.r.l., Autotrasporti Jt S.r.l., Bea Trans Enterprises Group Società Cooperativa, Servizi Gsl S.r.l., Gruppo Trasporti Servizi S.r.l., Transport Line Società Cooperativa, Vtl S.r.l., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Federico Dinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cozzi, Antonello Mandarano, Alessandra Montagnani Amendolea, Anna Maria Pavin, Maria Lodovica Bognetti, Maria Giulia Schiavelli, Elena Maria Ferradini, Salvatore Smaldone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonello Mandarano in Milano, via della Guastalla 6;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Assotir - Associazione Italiana Imprese di Autotrasporto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Eugenia Albé, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 1980 del 2023, proposto da Sistema Trasporti Confederazione di Imprese, Eredi Caldana Domenico S.r.l., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Giovanni Guzzetta, Jacopo Vavalli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Guzzetta in Roma, via di Porta Pinciana, 6;

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cozzi, Antonello Mandarano, Alessandra Montagnani Amendolea, Anna Maria Pavin, Maria Lodovica Bognetti, Maria Giulia Schiavelli, Elena Maria Ferradini, Salvatore Smaldone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonello Mandarano in Milano, via della Guastalla 6;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 1923 del 2023:

previa concessione di misure cautelari

della deliberazione di Giunta comunale n. 971 dell'11 luglio 2023, recante in oggetto: «Integrazione e modifica alla disciplina viabilistica della Zona a Traffico Limitato denominata “Area B” istituita con Deliberazione di Giunta Comunale n. 1366/2018 e s.m.i.. Divieto di accesso e circolazione dinamica dei veicoli, o complessi di veicoli, categorie M2, M3, N2 ed N3 non dotati di sistemi avanzati capaci di rilevare la presenza di pedoni e ciclisti situati in prossimità della parte anteriore del veicolo o sul lato del marciapiede e di emettere un segnale di allerta, nonché privi di adesivo di segnalazione della presenza dell'angolo cieco, al fine di evitare la collisione»

dell'Ordinanza del Sindaco del Comune di Milano prot. 17/07/2023.0385344.I, recante in oggetto «Divieto di accesso e circolazione dinamica nella Zona a Traffico Limitato Area B. Integrazione e modifica alla disciplina di Area B, a seguito della Deliberazione di Giunta Comunale n. 971 del giorno 11 luglio 2023».

quanto al ricorso n. 1980 del 2023:

previa adozione di idonee misure cautelari

- della Deliberazione della giunta del Comune di Milano n. 971 dell'11 luglio 2023, pubblicata in data 13 luglio 2023, avente ad oggetto: “Integrazione e modifica alla disciplina viabilistica della Zona a Traffico Limitato denominata "Area B" istituita con Deliberazione di Giunta Comunale n. 1366/2018 e s.m.i.. Divieto di accesso e circolazione dinamica dei veicoli, o complessi di veicoli, categorie M2, M3, N2 ed N3 non dotati di sistemi avanzati capaci di rilevare la presenza di pedoni e ciclisti situati in prossimità della parte anteriore del veicolo o sul lato del marciapiede e di emettere un segnale di allerta, nonché privi di adesivo di segnalazione della presenza dell'angolo cieco, al fine di evitare la collisione”, con la quale veniva accolta la proposta la proposta dell'Assessore alla mobilità, del Dirigente di Unità di per l'Innovazione della mobilità urbana, del Direttore di Direzione mobilità e la Relazione Tecnica “quale parte integrante della stessa” redatta dal Direttore di Unità Sistemi per l'Innovazione della Mobilità urbana;

- della Deliberazione della giunta del Comune di Milano n. 1260 del 21 settembre 2023, avente ad oggetto: “Integrazione e modifica della disciplina viabilistica della Zona a Traffico Limitato "Area B". Misure accompagnatorie in relazione al divieto di accesso e circolazione dinamica dei veicoli adibiti al trasporto persone (M1) alimentati a gasolio classe Euro 5. Approvazione in via definitiva di misure relative al divieto di accesso dei veicoli adibiti al trasporto persone (M1) alimentati a gasolio classe Euro 5 diretti ai parcheggi di interscambio. Divieto di accesso e circolazione dinamica dei veicoli, o complessi di veicoli, categorie M2 ed N2 privi di adesivo di segnalazione della

presenza dell'angolo cieco. Integrazione e modifica della disciplina viabilistica della Zona a Traffico Limitato Cerchia dei Bastioni "Area C". Misure accompagnatorie in relazione al divieto di accesso e circolazione dinamica dei veicoli adibiti al trasporto persone alimentati a gasolio classe Euro 5. Misure accompagnatorie in relazione al divieto di accesso e circolazione dinamica dei veicoli adibiti al trasporto cose e agli autobus non adibiti al trasporto pubblico locale”, nella parte in cui integra e modifica la delibera n. 971 dell'11 luglio 2023 con riferimento alla circolazione dei veicoli M2, N2.;

- dell'ordinanza del Sindaco di Milano n. 1014/2023 prot. 17 luglio 2023, recante “Divieto di accesso e circolazione dinamica nella Zona a Traffico Limitato Area B. Integrazione e modifica alla disciplina di Area B, a seguito della Deliberazione di Giunta Comunale n. 971 del giorno 11 luglio 2023” ;

- della Determina Dirigenziale della Direzione Mobilità n. 6844 dell'8 agosto 2023 recante “Approvazione delle linee guida per i sistemi avanzati di rilevamento dei pedoni e ciclisti e per l'adesivo di segnalazione della presenza dell'angolo cieco di cui alla delibera di Giunta Comunale n. 971 dell'11 luglio 2023”;

- dell'Ordinanza del Sindaco di Milano n. 1371/2023 prot. 28 settembre 2023, recante: “Divieto di accesso e circolazione dinamica nella Zona a Traffico Limitato Area B. Integrazione e modifica alla disciplina di Area B, a seguito della Deliberazione di Giunta Comunale n. 1260 del giorno 21.09.2023”;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2023 il dott. Marco Bignami e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso ritualmente notificato il 9 ottobre 2023 e tempestivamente depositato il successivo 10 ottobre alcune società che esercitano l'attività di trasporto di merci hanno impugnato gli atti indicati in epigrafe, con i quali il Comune di Milano ha imposto di dotare talune categorie di veicoli di sistema di rilevazione atto a prevenire incidenti stradali, chiedendone l'annullamento per violazione di legge ed eccesso di potere (r.g. n. 1923 del 2023)

Con separato ricorso, ritualmente notificato il 12 ottobre 2023 e tempestivamente depositato il successivo 17 ottobre (r.g. n. 1980 del 2023), una società esercente la medesima attività quanto al trasporto di persone, ed un'associazione di categoria, hanno impugnati i medesimi atti, con analoga domanda.

All'esito della fase cautelare, sussistono i presupposti di cui all'art. 60 cpa per definire con sentenza in forma semplificata entrambe le cause, che è opportuno riunire, stante la connessione oggettiva, per una decisione congiunta.

2. Gli atti impugnati, più in particolare, impediscono la circolazione di veicoli ingombranti di categoria M2, M3, N2 e N3 (a talune delle quali appartengono i mezzi delle ricorrenti) nelle aree B e C, istituite dal Comune ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 285 del 1992, ai fini di limitare la circolazione nel centro abitato.

Il divieto, circoscritto a determinate fasce ore dei giorni feriali e oggetto di parziali deroghe, viene in ogni caso meno, qualora il mezzo sia dotato di sistemi capaci di segnalare la presenza di pedoni e ciclisti in coincidenza con il cd. angolo cieco, vale a dire della fascia spaziale che sfugge alla visibilità da parte del guidatore, e di adesivo che evidenzia la presenza di tale fascia.

Le ricorrenti reputano illegittima tale prescrizione, che interessa appunto chi sia dotato di autoveicoli di particolare ingombro, come accade di regola per chi esercita l'attività di trasporto di cose e persone.

2.1 Sotto tale prospettiva, va affermata nel ricorso r.g. n. 1980 del 2023 la legittimazione ad agire di Sistema Trasporti Confederazione di Imprese,

“associazione di imprese professionali di trasporto viaggiatori a capitale privato”, il cui scopo statutario è, tra l’altro, di tutelare gli interessi della categoria anche in sede giurisdizionale.

Tra tali interessi, non può che annoverarsi anche la sottrazione, ove illegittime, a previsioni che comportano ulteriori costi ai fini dell’esercizio dell’impresa.

Né è dato ravvisare un conflitto di interessi tra gli associati, per il solo fatto, dedotto dal Comune, che alcuni di essi avrebbero interesse e preferirebbero munirsi del sistema di rilevamento imposto dagli atti impugnati, posto che l’eventuale annullamento degli atti impugnati non priverebbe certamente tali soggetti della facoltà di procedere in tal senso di propria iniziativa, ove consentito dalla disciplina statale relativa alla circolazione stradale.

A maggior ragione, per analoghi rilievi, sussiste l’interesse di **Assotir**, Associazione Italiana Imprese di Autotrasporto, ad intervenire ad adiuvandum nel ricorso r.g. n. 1923 del 2023, alla luce della finalità statutaria di rappresentare gli interessi di categoria anche nei procedimenti amministrativi e giudiziari.

Le contrarie eccezioni del Comune vanno perciò rigettate.

3. Con un assorbente primo motivo di ricorso, entrambe le parti ricorrenti lamentano l’incompetenza del Comune ad adottare gli atti oggetto di censura, a favore degli organi statali preposti a disciplinare la circolazione stradale, indicando, tra l’altro, i dispositivi di cui i veicoli devono munirsi ai fini dell’omologazione e dell’immatricolazione (la censura, espressamente svolta nel ricorso r.g. n. 1980 del 2023, si rinviene anche a pag. 6, capoverso, del ricorso r.g. n. 1923 del 2023).

3.1 La doglianza è fondata.

Il Tribunale premette che la disciplina della circolazione stradale corrisponde ad una pluralità di competenze legislative esclusive dello Stato, tra le quali primeggia l’ordine pubblico e la sicurezza (art. 117, secondo comma, lett. h Cost.), in ragione della finalità di prevenire reati colposi afferenti all’impiego dei veicoli.

In aggiunta, e a seconda degli scopi dell'intervento di volta in volta spiegato, si profilano le competenze legislative esclusive statali in tema di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l Cost.) e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lett. s Cost.). come da giurisprudenza costituzionale costante a partire dalla sentenza n. 428 del 2004 (in seguito, sentenze n. 223 del 2010; n. 77 del 2013; n. 129 del 2021; n. 69 del 2023).

Ne consegue che compete alla fonte primaria statale non soltanto disciplinare la materia, ma anche allocare le relative funzioni amministrative al più idoneo livello di governo, secondo i criteri di cui all'art. 118 Cost.

In tale ottica, il codice della strada ha accentrato presso gli organi centrali, con scelta esente da profili di manifesta incongruità, l'omologazione e l'approvazione sia dei dispositivi di controllo e regolazione del traffico (artt. 45 del d.lgs. n. 285 del 1992; art. 192 del regolamento di esecuzione n. 495 del 1992), sia dei dispositivi ulteriori di marcia, che la normativa dello Stato elenca in modo non tassativo, posto che compete al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti imporne di "supplementari" (art. 72, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1992).

Ove anche possa profilarsi uno spazio di intervento per il legislatore regionale nell'ambito della tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), esso non può spingersi fino all'approvazione di strumenti di regolazione e marcia che non siano stati oggetto di intesa con i competenti organi statali (Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2023, in relazione alla legge lombarda n. 8 del 2022).

L'art. 72, comma 6, citato reca allora di una clausola generale di chiusura che non prevede alcuna competenza regolatoria in capo ai Comuni. Del resto, anche in assenza di essa, non si sarebbe trattato di affermare la prerogativa dell'ente di base di prescrivere l'adozione di strumenti di circolazione nel silenzio della legge, ma, al contrario, di rinvenire una previsione statale che consentisse loro l'esercizio di una potestà amministrativa di tale natura.

Tale previsione non sussiste, poiché l'art. 7, comma 1, lett. b) del d. lgs. n. 285 del 1995, sul quale si è basata l'azione del Comune di Milano, permette all'ente locale di istituire aree a traffico limitato nei centri abitati (aree B e C di Milano nel caso di specie) per “esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale”.

Viceversa, è palese che un dispositivo volto a scongiurare incidenti in danno di pedoni e ciclisti risponda ad un'esigenza di ordine pubblico e sicurezza, del tutto estranea a componenti incidenti sull'ambiente e i beni culturali, ma invece “funzionale alla tutela dell'incolumità personale” per “prevenire una serie di reati (...) come l'omicidio colposo e le lesioni colpose” (Corte costituzionale, sentenza n. 428 del 2004). Per tale verso, non è affatto irragionevole che il legislatore abbia escluso la natura settoriale, legata a particolari aree geografiche, dei profili incidenti sulla sicurezza in senso stretto. Essi, attraverso una regolazione uniforme, non reagiscono alla specificità di singole zone a traffico limitato, ma si impongono sul territorio nazionale quali requisiti di omologazione, semmai distinti per sole categorie di veicoli (art. 72 d.lgs. n. 285 del 1992), al fine di offrire un grado equivalente di tutela dell'incolumità personale, ovunque avvenga la circolazione.

3.2 Va da sé che la competenza del Comune non può poi fondarsi sul regolamento n. 2019/2144/UE, il cui art. 4, paragrafo 5, prescrive che i veicoli di categoria M, N e O (art. 2) possano essere immatricolati solo se dotati, a partire dal 7 luglio 2024 (data rinvenibile nell'Allegato II), di dispositivi a tutela degli “utenti vulnerabili della strada”, tra i quali “ciclisti e pedoni” (art. 3, n. 1).

L'attuazione del diritto dell'Unione spetta, infatti, al livello di governo individuato dagli Stati membri, salvo casi peculiari estranei alla presente questione (Corte costituzionale, sentenza n. 126 del 1996). Pertanto, non potrà che essere la normativa statale a determinare gli organi deputati ad assicurare l'effettività delle prescrizioni unionali recate dal regolamento prima citato, e dal regolamento delegato della Commissione n. 2022/1398/UE.

E ciò a prescindere dal fatto che il termine indicato dalla normativa dell'Unione è ancora di là da venire.

4. In conclusione, gli atti impugnati vanno annullati in ragione della incompetenza del Comune ad adottarli, con assorbimento (Ad. Plen. n. 5 del 2015) delle ulteriori censure (violazione dell'art. 23 Cost. e del principio di proporzionalità, nonché difetto di istruttoria e sviamento nel ricorso r.g. n. 1923 del 2013; violazione degli artt. 16, 23 e 41 Cost.; eccesso di potere, difetto di istruttoria, irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità nel ricorso r.g. n. 1980 del 2023).

5. Il predetto annullamento coinvolge anzitutto i veicoli di categoria M2 ed M3 destinati al trasporto di persone (r.g. n. 1980 del 2023) e quelli di categoria N3, deputati al trasporto di merci con massa superiore a 12 tonnellate, dei quali sono proprietari i ricorrenti di cui al ricorso r.g. n. 1923 del 2023.

Quanto ai mezzi di categoria N2 (trasporto di merci con massa superiore a 3,5 tonnellate, ma inferiore a 12 tonnellate), essi sono raggiunti dall'annullamento, in quanto la previsione impugnata che si riferisce loro è inscindibilmente connessa con quella relativa ai mezzi di categoria N3, nel senso che il Comune ha disciplinato la condizione dei veicoli per il trasporto di merci senza soluzione di continuità, in relazione al tonnellaggio. Non può pertanto sopravvivere nell'ordinamento una disposizione restrittiva per veicoli meno ingombranti, ove cada contestualmente quella per quelli di massa superiore, in ragione dell'unicità dell'apprezzamento amministrativo effettuato nel caso di specie.

Gli atti impugnati vanno perciò integralmente annullati.

6. Le spese di lite, in ragione della novità della questione trattata, meritano di essere compensate tra tutte le parti di entrambi i giudizi riuniti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa riunione degli stessi, così provvede:

Accoglie entrambi i ricorsi, e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Compensa le spese di lite tra tutte le parti di entrambi i giudizi.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2023

con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente, Estensore

Fabrizio Fornataro, Consigliere

Anna Corrado, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Marco Bignami

IL SEGRETARIO