

Publicato il 05/08/2019

N. 01824/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00931/2018 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 931 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

MIRELLA MOGAVERO, ROCCO MANGIA, PAOLO SACCENTI, ELENA FELICISSIMO, MARIO BERNABAI, LUCA BARUFFA, LUIGI PIFERI, JILIAN STEFAN PAOLO RYMARZ, GIULIO CARINI, GIORGIO DIEGO RICCARDO BOCCHIO, ANDREA CARLO ILLOMEI, FILIPPO PAGANO, MAURIZIO CODONESU, PIERLORENZO BORONA, SERGIO MIDOLO DE LUCA, MASSIMO IZZO, EMILIANO BARAGIOIA, EDOARDO ANDREA BOGO ILIC, FILIPPO DI FORTI, FABRIZIO PAGANO, STEFANIA DESIDERIO PINTO, RENZO PARRAVICINI, LUCA BALESTRI, ERICK CALDERON CELANI, ANTONIO SIMONETTI, FABIO CORRADO CAPATANO, GIANLUCA BRANDIS, DAVIDE

PONZO, STEFANO ARIÙ, ANDREA LIVIO, PEDRO THOMAS ALBANO, RICCARDO FRATTINI, ROBERTO OLIVIERI, SERGIO BREVIARIO, MARCO COLOMBO, MONICA LADONI, PAOLO MARCHIORI, LUIGI GNECCHI, GRAZIELLA GIAGONI, GIUSEPPE PINTOZZI, GIORGIO CICERI, ANTONELLO PRO, JACOPO ZUCCHI, BARBARA FRETI, GUOYANG WANG, MATTEO RAVASI, MANUEL MOLTENI, MARIACARLA ROBERTI, GIOVANNI PANZA e MAURO PIAZZA, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Gian Luigi Guana e Raffaello Ricci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Raffaello Ricci in Milano, Corso Magenta, n. 45;

contro

COMUNE DI MILANO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonello Mandarano, Antonella Frascini, Paola Maria Ceccoli e Paolo Radaelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura comunale in Milano, Via della Guastalla, n. 6;

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliato presso gli Uffici di quest'ultima in Milano, Via Freguglia, n. 1;

nei confronti

U.T.G. - Prefettura di Milano, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della Determinazione dirigenziale PG 560944/2017 dell'11 dicembre 2017, avente ad oggetto rilevamento elettronico delle infrazioni,

tramite dispositivi di rilevamento e misurazione, posizionato in Viale Fulvio Testi, Direzione Centro, all'altezza del palo della luce n. 11/2 e direzione periferia all'altezza del palo della luce n. 10/2. Inizio sanzionamento”;

di ogni atto allo stesso presupposto e/o consequenziale, anche non noto ai ricorrenti, ivi compresi quelli relativi all'installazione degli impianti e della relativa segnaletica.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Milano e del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2019 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con l'atto introduttivo del presente giudizio, viene impugnata la Determinazione dirigenziale PG 560944/2017 dell'11 dicembre 2017, con la quale il Comune di Milano ha stabilito di posizionare in Viale Fulvio Testi, a far data dal 12 dicembre 2017, un sistema di controllo remoto del traffico finalizzato al rilevamento elettronico delle infrazioni al codice della strada senza obbligo di fermo del veicolo.

Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di Milano ed il Ministero dell'Interno.

Dopo aver preso visione della documentazione depositata in giudizio dal Comune, i ricorrenti hanno notificato motivi aggiunti con i quali hanno dedotto nuove censure contro l'atto impugnato.

La Sezione, con ordinanza n. 890 del 21 giugno 2018, ha fissato l'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm.

In prossimità di questa, i ricorrenti ed il Comune di Milano hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

Tenutasi la pubblica udienza in data 13 giugno 2019, la causa è stata trattenuta in decisione.

Si può prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari sollevate dal Comune di Milano essendo il ricorso, come si vedrà, infondato nel merito.

Con il primo motivo del ricorso introduttivo, i ricorrenti deducono l'incompetenza del Comune di Milano a decidere se in Viale Fulvio Testi potesse essere legittimamente installato e attivato il sistema di rilevamento in questione. Gli interessati richiamano l'art. 4, comma 2, del d.l. n. 121 del 2002, il d.m. 13 giugno 2017 e la Direttiva del Ministero degli Interni n. 300/A/5620/17/144/5/20/3 del 21 luglio 2017, secondo cui il rilevamento da remoto delle infrazioni al codice della strada debbono essere autorizzate dal Prefetto, previa istruttoria volta verificare il tasso di incidentalità e la sussistenza di particolari condizioni che rendono pericoloso il fermo del veicolo. I ricorrenti sostengono che il Comune di Milano sarebbe privo dell'autorizzazione prefettizia e che, a contrario, non varrebbe invocare il decreto del Prefetto di Milano del 4 aprile 2003 in quanto eccessivamente generico e, comunque, eccessivamente risalente nel tempo.

Questa censura viene ripresa e sviluppata nel secondo dei motivi aggiunti, nel quale gli interessati rilevano come l'assetto dei luoghi e il traffico nella zona negli ultimi 15 anni sarebbero totalmente cambiati, fattore questo che avrebbe dovuto indurre l'Amministrazione ad effettuare una nuova approfondita istruttoria avente ad oggetto gli incidenti avvenuti nel quinquennio precedente a quello della data di emissione del provvedimento impugnato.

Con il secondo motivo del ricorso introduttivo, gli interessati, oltre a dedurre il difetto motivazionale dell'atto impugnato, sostengono che, nel caso di specie, il Comune di Milano avrebbe avuto come obiettivo, non quello di abbassare il tasso di incidentalità, ma quello di favorire l'incremento delle risorse economiche derivante dalle sanzioni. Sarebbe dunque evidente la sussistenza del vizio di eccesso di potere per sviamento.

Con il terzo motivo di ricorso, i ricorrenti sostengono che il Comune di Milano non avrebbe dimostrato la sussistenza dei presupposti necessari per procedere all'accertamento remoto delle infrazioni al codice della strada (alto tasso di incidentalità e sussistenza di condizioni di pericolo che impediscono il fermo dei veicoli), non contendendo l'atto impugnato alcuna specifica motivazione riguardo a questo profilo.

Questa censura viene ripresa e sviluppata nel primo dei motivi aggiunti, con il quale i ricorrenti rilevano che le analisi istruttorie effettuate dal Comune avrebbero fatto emergere dati non univoci riguardo alla situazione di traffico e di incidentalità in Viale Fulvio Testi. Rilevano poi che da tali accertamenti sarebbe emerso come nel suddetto tratto di strada sarebbe stata più opportuna la collocazione di un sistema "tutor" e che, comunque, a partire dal 2010 si sarebbe

assistito ad un netto calo del numero e della gravità degli incidenti. Del tutto indimostrata sarebbe infine la sussistenza di condizioni di pericolo che impediscono il fermo dei veicoli.

Con il quarto motivo di ricorso, gli interessati sostengono che il Comune di Milano avrebbe omesso di fornire una adeguata preinformazione agli utenti della strada riguardo alla decisione di collocare la strumentazione di cui si discute, né avrebbe installato una segnaletica ben visibile dell'esistenza dell'impianto. I ricorrenti rilevano, in particolare, che i cartelli segnaletici indicanti il limite orario di 50 km/h e l'esistenza dell'autovelox in questione sarebbero collocati a distanza inadeguata, con violazione del capo 7.5 dell'allegato al d.m. 13 giugno 2017.

Questa censura viene ribadita nell'ultimo dei motivi aggiunti, con il quale gli interessati sottolineano come il provvedimento impugnato sia stato emesso il giorno prima di quello in cui sono stati installati gli impianti autovelox. Sarebbe dunque palese che il Comune, contravvenendo a quanto stabilito nel decreto prefettizio del 4 aprile 2003, non avrebbe fornito adeguata informazione preventiva alla cittadinanza.

Con il quinto motivo del ricorso introduttivo, i ricorrenti deducono la violazione delle disposizioni contenute nell'allegato 1, capo 2.7. del d.m. 13 giugno 2017 in quanto, a loro dire, l'amministrazione avrebbe utilizzato apparecchi non adeguatamente tarati.

Infine, con l'ultimo motivo del ricorso introduttivo, gli interessati sostengono ancora che il Comune di Milano sarebbe venuto meno ai suoi obblighi di preinformazione ed adeguata segnalazione degli impianti autovelox, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione tra Amministrazione e cittadino.

Ritiene il Collegio che tutte queste censure possano essere trattate congiuntamente.

Stabilisce l'art. 142, comma 6-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992 (codice della strada) che le postazioni di controllo sulla rete stradale per il rilevamento della velocità <<...devono essere preventivamente segnalate e ben visibili...>>.

Questa norma impone dunque alle competenti autorità di fare in modo che l'utente della strada sia consapevole del fatto che nel tratto che sta percorrendo, o meglio che si accinge a percorrere, sono installate apparecchiature finalizzate al rilevamento della velocità, e ciò per permettergli di adeguare la propria condotta di guida ai limiti previsti dalle norme. La disposizione ha l'evidente finalità di conciliare le esigenze di controllo del traffico e di contenimento degli incidenti con quella di evitare che l'utente della strada sia colto di sorpresa, essendo primario interesse pubblico, non già quello di punire chi infrange le regole, ma quello di fare in modo che chi le sta infrangendo corregga prontamente il proprio comportamento sì da adeguarlo agli standard di sicurezza ritenuti accettabili dall'ordinamento.

Risulta pertanto evidente che quando la norma parla di segnalazione preventiva, essa non fa riferimento al dato temporale: non si richiede cioè che le autorità preposte al controllo del traffico pubblicizzino con giorni, settimane o mesi di anticipo la volontà di installare su certo tratto di strada un apparecchio di rilevamento della velocità. Il riferimento è invece al dato spaziale: ciò che si richiede è che le predette autorità collochino sul tratto di strada che precede quello in cui è installato lo strumento una idonea segnaletica, percepibile dagli utenti della strada, in modo da consentire a questi ultimi, prima di

imbattersi nel controllo, di adeguare ai limiti vigenti la propria condotta di guida.

E' dunque in questo senso che deve essere letto anche il dispositivo del provvedimento prefettizio del 4 aprile 2003 (con il quale, come si vedrà, è stata autorizzata l'apposizione delle apparecchiature di rilevamento remoto della velocità senza obbligo di fermo dei veicoli sul Viale Fulvio Testi) nella parte in cui stabilisce che "l'installazione o l'utilizzazione dei dispositivi e dei mezzi tecnici di controllo deve essere preventivamente ed adeguatamente portata a conoscenza degli utenti della strada".

In questo quadro, risulta evidente come siano infondate tutte le censure con la quali – valorizzando il fatto che l'atto impugnato è stato emanato il giorno prima di quello in cui sono stati poi fisicamente installati gli strumenti di controllo remoto della velocità e che, quindi, non vi è stato tempo per provvedere alla sua pubblicizzazione – viene dedotta la violazione delle norme che impongono l'informazione preventiva.

A questo punto va chiarito un altro aspetto.

Una volta appurato che il provvedimento che dispone la collocazione di un impianto di controllo remoto delle velocità non deve preventivamente pubblicizzato, si deve evidenziare che le violazioni delle disposizioni che impongono l'apposizione di idonea segnaletica stradale attiene alla fase esecutiva. Ciò significa che tali violazioni non inficiano il provvedimento con il quale l'autorità competente stabilisce di avvalersi degli strumenti di cui si discute: è chi esegue questa decisione che deve agire in modo conforme alle disposizioni che impongono la segnalazione preventiva, con la conseguenza che la mancata segnalazione preventiva non determina

l'illegittimità del provvedimento di cui si discute ma, semmai, dei provvedimenti con i quali vengono irrogate le sanzioni per violazione dei limiti di velocità.

Analogo discorso deve essere svolto con riferimento agli obblighi di collocazione di idonea cartellonistica riguardante il limite di velocità vigente nel tratto di strada interessato dai controlli, nonché con riferimento agli obblighi di taratura degli apparecchi. Anche questi obblighi attengono alla fase esecutiva o, comunque, ad una fase diversa da quella concernente la decisione di avvalersi di strumenti di controllo remoto della velocità; pertanto, se l'amministrazione risulta sotto questi profili inadempiente, la conseguenza non può essere l'illegittimità dei provvedimenti che stabiliscono l'installazione dei suddetti strumenti ma, come detto, l'illegittimità dei provvedimenti di applicazione delle sanzioni.

In questo quadro, risulta dunque evidente l'infondatezza dei motivi che deducono la mancata collocazione di idonea segnaletica preventiva, la mancata collocazione di idonea cartellonistica riguardante i limiti di velocità vigenti e la mancata taratura degli apparecchi nel concreto utilizzati dal Comune di Milano (salva ovviamente, come precisato, la possibilità per gli interessati di far valere tali elementi nelle competenti sedi al fine di contestare la legittimità degli atti di irrogazione delle sanzioni).

Si può a questo punto passare all'esame della questione centrale della presente controversia, e cioè della questione inerente la sussistenza dell'autorizzazione prevista dall'art. 4, comma 2, del d.l. n. 121 del 2002 convertito con legge n. 168 del 2002.

Stabilisce questa norma che «Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il

prefetto, sentiti gli organi di polizia stradale competenti per territorio e su conforme parere degli enti proprietari, individua le strade, diverse dalle autostrade e dalle strade extraurbane principali, di cui al comma 1, ovvero singoli tratti di esse, tenendo conto del tasso di incidentalità, delle condizioni strutturali, plano-altimetriche e di traffico per le quali non è possibile il fermo di un veicolo senza recare pregiudizio alla sicurezza della circolazione, alla fluidità del traffico o all'incolumità degli agenti operanti e dei soggetti controllati. La medesima procedura si applica anche per le successive integrazioni o per le modifiche dell'elenco delle strade di cui al precedente periodo>>.

La norma in esame detta le condizioni al ricorrere delle quali, in caso di utilizzo di strumenti di controllo remoto della velocità, è consentito di derogare all'obbligo di contestazione immediata delle infrazioni, previsto dall'art. 200 del codice della strada. La norma disciplina in particolare i controlli effettuati su strade extraurbane secondarie e urbane di scorrimento, e prevede che, per questa tipologia di strade, il controllo remoto senza contestazione immediata può avvenire solo per quelle strade preventivamente individuate in un apposito elenco approvato dal prefetto entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 121 del 2002.

La legge demanda dunque ai prefetti il compito di individuazione delle strade, e demanda dunque altresì a tali organi il compito di effettuare i necessari accertamenti volti a verificare se sussistano quelle condizioni di pericolosità (connesse alle condizioni strutturali, plano-altimetriche e di traffico) che rendono impossibile il fermo dei veicoli.

Una volta che il prefetto ha formato l'elenco di cui si discute, le autorità competenti al controllo del traffico veicolare non debbono pertanto effettuare alcuna ulteriore istruttoria e sono, quindi, autorizzate ad effettuare i controlli remoti sul solo presupposto dell'avvenuta inclusione della strada nel suddetto elenco. Né si può ritenere che tali autorità siano tenute a compiere autonomi accertamenti in ragione della circostanza che il provvedimento prefettizio sia risalente nel tempo, giacché la legge non conferisce loro tale potere. L'unico rimedio, per il caso in cui il tempo abbia modificato la situazione di fatto, è la possibilità, per chi vi abbia interesse, di chiedere al Prefetto l'aggiornamento dell'elenco: trattasi però, in sostanza, di richiesta di esercizio del potere di autotutela che non obbliga l'autorità competente a provvedere su di essa.

Ciò premesso, si deve rilevare che il Viale Fulvio Testi (anche per quanto riguarda il tratto insistente sul territorio del Comune di Milano) è stato incluso nell'elenco approvato dal Prefetto di Milano con provvedimento del 3 aprile 2003. Ne consegue che il Comune di Milano, una volta accertata l'inclusione, era autorizzato in ogni momento ad assumere la decisione di installare su tale strada strumenti di controllo remoto della velocità.

Le censure che deducono l'incompetenza del Comune di Milano sono quindi infondate, così come infondate sono quelle che deducono il difetto di istruttoria e di motivazione.

Altrettanto infondate sono le censure che deducono lo sviamento di potere. Le dichiarazioni rese dell'assessore al bilancio non dimostrano con assoluta certezza che l'unica intenzione del Comune sia quella di "fare cassa", potendosi anche ritenere che tali dichiarazioni siano semplicemente volte ad illustrare gli effetti

finanziari della decisione assunta. Così come non appare decisivo il fatto che le contestazioni siano state comunicate agli interessati dopo un significativo lasso di tempo, potendosi anche ritenere che ciò sia dipeso da problematiche organizzative dovute anche al notevole numero di infrazioni rilevate.

In assenza di prova certa contraria, si deve dunque presumere che l'interesse principale del Comune sia quello di prevenire gli incidenti stradali sul Viale Fulvio Testi, il cui numero, come emerge dagli atti di causa, risulta peraltro essere ancora cospicuo.

In conclusione, per tutte le ragioni illustrate, le censure esaminate sono tutte infondate; il ricorso va pertanto respinto.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna i ricorrenti, in solido fra loro, al rimborso delle spese di giudizio in favore delle Amministrazioni costituite che liquida in euro 4.000 (quattromila) complessivi, oltre accessori di legge se dovuti, da suddividere in parti uguali fra i due aventi diritto.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Concetta Plantamura, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO