

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE**

**LOMBARDIA – MILANO**

**RICORSO**

Promosso da

dott. Giorgio Maria Angelo Antonio Bartolomeo Zancan, c.f. ZNCGGM66M17F205Y, residente in Milano, Via Antonio Banfi n. 3 e dott. Enrico Marcora, c.f. MRCNRC62H30F205U, residente in Milano, Via Ippolito Nievo n. 10, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Loredana Bracchitta, c.f. BRCLDN66B68H163P del Foro di Milano e Angelo Pavesi, c.f. PVSNGGL79M03F205T del Foro di Crema (angelo.pavesi@pecordineavvocaticrema.it), giusta delega in margine al presente atto, domiciliati presso lo studio dell'avv. Bracchitta in Milano, Viale Bianca Maria n. 10 ((indirizzi di posta elettronica pec e numero di fax ai quali effettuare le comunicazioni e notificazioni: bracchitta.avvocato@pec.gmail.it fax 02 54107344 e angelo.pavesi@pecordineavvocaticrema.it)

Contro

Il **COMUNE DI MILANO**, in persona del Sindaco, suo legale rappresentante *pro tempore*;

**per l'annullamento parziale**

- della Deliberazione della Giunta Comunale del 4 novembre 2011 n. reg. 2526/2011 pubblicata all'Albo pretorio del Comune di Milano dal 10.11.2011 al 25.11.2011, ivi compresa l'allegata Relazione redatta da AMAT S.r.l. (Agenzia Mobilità Ambiente e Territorio) (doc. 1);

L'avv. Loredana Bracchitta dichiara di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria al seguente numero di fax 02.54107344 ed al seguente indirizzo PEC: [bracchitta.avvocato@pec.gmail.com](mailto:bracchitta.avvocato@pec.gmail.com) e [angelo.pavesi@pecordineavvocaticrema.it](mailto:angelo.pavesi@pecordineavvocaticrema.it)),

Noi sottoscritti dott. Giorgio Maria Angelo Antonio Bartolomeo Zancan e dott. Enrico Marcora, deleghiamo a rappresentarci e difenderci nel presente giudizio gli avvocati Loredana Bracchitta e Angelo Pavesi conferendo loro a tal fine ogni più ampio potere di legge ivi incluso quello di sottoscrivere il presente ricorso, di presentare motivi aggiunti, comparse, memorie ed istanze, rinunciare agli atti, accettare rinunce e transigere ed eleggiamo domicilio presso lo studio dell'avv. Loredana Bracchitta sito in Milano, viale Bianca Maria 10. Dichiariamo inoltre, ai sensi del D.lgs.196/03 di essere stati edotti che i dati personali, anche raccolti presso terzi, verranno utilizzati ai soli fini del presente incarico e prestiamo congiuntamente il consenso al loro trattamento. Prendiamo altresì atto che il trattamento dei dati personali avverrà mediante strumenti manuali, informatici e telematici, con logiche strettamente correlate alla finalità dell'incarico.  
Milano, 23 gennaio 2012

Dott. Giorgio Maria Angelo  
Antonio Bartolomeo Zancan

\_\_\_\_\_  
Dott. Enrico Marcora

\_\_\_\_\_  
*Vere ed autentiche le firme*

Avv. Loredana Bracchitta

\_\_\_\_\_  
Avv. Angelo Pavesi

- della Deliberazione integrativa della Giunta Comunale del 13 dicembre 2011 n. reg. 2800/2011 (doc. 2);
- dell'Ordinanza Sindacale n. 67222 del 21.12.2011 (doc. 3);
- della Determinazione dirigenziale del settore coordinamento del Comune di Milano del 21.12.2011 (doc. 4)
- dell'Ordinanza Sindacale integrativa n. 67282 del 13.01.2012 (doc. 5);
- di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale;

**e per la sospensione degli effetti degli atti impugnati nonché di tutti gli atti ad essi connessi, presupposti e consequenziali**

@@@@@@@@

**FATTO**

Con la deliberazione di Giunta n. 2526 del 4.11.2011 la Giunta Comunale di Milano ha approvato in via sperimentale, per la durata di 18 mesi, a partire dal 16 gennaio 2012, l'introduzione di una nuova disciplina di regolamentazione dell'accesso e transito all'interno della ZTL "Cerchia dei Bastioni" già istituita con deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1788/2007 del 20.07.2007 e s.m.i. (doc. 6).

Nel 2007 con l'istituzione della ZTL Cerchia dei Bastioni – Ecopass è stato introdotto un sistema di tariffazione per l'accesso e la circolazione dei veicoli inquinanti in base al principio "chi inquina paga", stabilito dalla Direttiva Europea 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e di riparazione del danno ambientale. Successivamente, con la deliberazione di Giunta Comunale n. 401/2010 del 12.02.2010 e s.m.i.

(doc. 7) è stata istituita all'interno dell'area Cerchia dei Bastioni una nuova regolamentazione della circolazione dei veicoli destinati al trasporto cose, attraverso la creazione di un sistema virtuoso che ha previsto fasce orarie più ampie per la circolazione dei veicoli meno inquinanti ma, al tempo stesso, una disciplina più restrittiva per i veicoli cui sono imputabili le maggiori emissioni di sostanze inquinanti, sino ad arrivare in taluni casi al divieto assoluto di circolazione. Anche la Regione Lombardia, dando attuazione della L.R. n. 24/2006 (doc. 8), ha introdotto progressive limitazioni alla circolazione nei confronti dei veicoli maggiormente inquinanti ed in particolare i veicoli alimentati a benzina pre - Euro ed i veicoli alimentati a gasolio pre - Euro, Euro 1 e 2, oltre che prevedere il divieto assoluto di circolazione ai motoveicoli e ciclomotori a 2 tempi pre - Euro e di Autobus alimentati a gasolio pre - Euro, Euro 1 e 2.

Con la nuova disciplina prevista nella deliberazione di Giunta Comunale n. del 4 novembre 2011 n. reg. 2526/2011 (sub. doc.1), oggetto di impugnazione parziale con il presente ricorso, ha provveduto a revocare, con effetto dal 1° gennaio 2012, la disciplina di cui alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 401/2010 e s.m.i. ed i successivi provvedimenti attuativi (sub. doc. 7) e, contestualmente, a disporre in via sperimentale all'interno della ZTL "Cerchia dei Bastioni", nei giorni feriali dal lunedì al venerdì, dalle 7,30 alle 19,30, la seguente regolamentazione:

- pagamento di una tariffa pari ad euro 5 per tutti i veicoli;
- pagamento di una tariffa pari ad euro 2, a partire dal 41° accesso annuo, per tutti i veicoli di proprietà di residenti, ed assimilati

all'interno della ZTL "Cerchia dei Bastioni" previa registrazione secondo le modalità che saranno definite con successivo provvedimento;

- pagamento di una tariffa pari ad euro 5, comprendente la sosta gratuita per le prime 3 ore presso gli stalli dedicati alla sosta regolamentata o, in alternativa, il pagamento di una tariffa pari a 3 euro, senza alcun beneficio di sosta gratuita, per i veicoli adibiti a trasporto cose "di servizio";
- l'accesso libero per i veicoli elettrici ed autorizzati;
- l'esenzione dal pagamento della tariffa per i veicoli adibiti a servizi di pubblica utilità limitatamente a interventi di emergenza e di pubblico interesse, veicoli dei corpi di polizia e forze armate, autoambulanze, veicoli adibiti al trasporto disabili, veicoli adibiti a servizi pubblici di trasporto, servizio taxi e di noleggio con conducente sino a nove posti, ciclomotori, motocicli e velocipedi, veicoli di proprietà di enti pubblici.

Con la successiva deliberazione integrativa n. 2800/2011 del 13.12.2011 la Giunta comunale ha previsto, oltre agli stanziamenti di bilancio destinati alle attività correlate alla gestione dei sistemi di accesso alla ZTL "Cerchia dei Bastioni", la deroga al divieto di accesso di alcune categorie di veicoli tra cui ricordiamo a titolo meramente esemplificativo quelli appartenenti alle Forze armate, agli ospedali, alle ASL, i veicoli per invalidi, le autoambulanze, nonché l'esenzione dal pagamento di una serie di veicoli, in virtù del servizio a cui essi sono

destinati e delle peculiarità di talune attività lavorative quali ad esempio i veicoli degli operatori sociali riconosciuti dall'Amministrazione comunale, gli autoveicoli destinati al servizio di controllo di esercizio e manutenzione del trasporto pubblico locale ecc. (cfr. doc. 2).

La delibera *de qua* ha previsto, inoltre, l'equiparazione ai residenti all'interno della ZTL "Cerchia dei Bastioni" di coloro che hanno dimora abituale ai sensi dell'art. 43 del c.c., in una unità immobiliare ad uso esclusivamente abitativo sita all'interno della ZTL medesima e che siano o proprietari dell'unità immobiliare o titolari di contratto per uso abitativo regolarmente registrato con utenze domestiche a loro intestate, i soggetti residenti o equiparati in unità immobiliari ubicate all'esterno della ZTL "Cerchia dei Bastioni" che abbiano, quali pertinenze, box o posti auto per accedere ai quali è necessario superare il confine della ZTL; gli appartenenti alle Forze Armate e di Polizia che risultano domiciliati presso le caserme site all'interno della Cerchia dei Bastioni.

Il nuovo regime veniva avviato in via sperimentale, per un periodo di 18 mesi, con Ordinanza Sindacale n. 67222 21.12.2011 (sub. doc. 3) e successiva Ordinanza integrativa n. 67282 del 13.01.2012 (sub. doc. 4) e correlata Determinazione Dirigenziale n. 21.12.2011(sub. doc. 5).

I provvedimenti suindicati sono illegittimi per la parte in cui dichiarano l'applicabilità ai residenti, quali i ricorrenti (cfr. doc. 9), e assimilati della tariffa di accesso all'interno della ZTL "Cerchia dei Bastioni" nei giorni

feriali dal lunedì al venerdì dalle 7,30 alle 19,30 nell'ammontare di due euro a partire dal 41° accesso annuo per i seguenti

### **MOTIVI**

**1) Violazione del principio di cui all'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che sancisce la libertà di circolazione e soggiorno.**

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce all'art. 45 primo comma il diritto di ogni cittadino di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La Carta si applica alle istituzioni europee nel rispetto del principio della sussidiarietà e in nessun caso può ampliare le competenze ed i compiti a queste attribuiti dai trattati. Essa si applica anche ai paesi dell'UE nell'ambito della loro attuazione della normativa comunitaria ed ai cittadini della UE, che hanno diritto a ricevere tutela in caso di lesione dei propri diritti, tra i quali è da annoverare il ricorrente, residente a Milano all'interno della ZTL "Cerchia dei Bastioni" (cfr. Certificato di residenza, doc. 9), leso nei propri diritti di libera circolazione e soggiorno, tutelati dall'art. 45 della CEDU, dai provvedimenti *de qua*. Ora, non vi è alcun dubbio che i provvedimenti *de qua*, impugnati con il presente ricorso, per la parte in cui impongono ai cittadini di Milano residenti nella ZTL "Cerchia dei Bastioni", in qualità anche di soggetti residenti nell'Unione europea, il pagamento di una tariffa da corrispondere ogniqualvolta il soggetto si muove dalla propria abitazione per circolare, limitano e ledono

gravemente, proprio attraverso l'imposizione del suddetto onere, sia il diritto di soggiorno sia il diritto di circolazione. Per tale ragione ed in virtù dell'applicazione diretta dei principi comunitari all'agere della Pubblica Amministrazione, anche ai sensi dell'art. 1 della legge n. 241/1990, i provvedimenti *de qua*, per la parte oggetto di impugnazione, devono considerarsi illegittimi.

**2) Violazione dell'art. 16 della Costituzione che sancisce la libertà di soggiorno e circolazione.**

La Carta Costituzionale all'art.16 statuisce al primo comma che "ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza". Ora le limitazioni imposte ai cittadini residenti nella ZTL "Cerchia dei Bastioni" dai provvedimenti impugnati non possono essere ricondotti né a motivi sanitari né di sicurezza e pertanto sono in palese contrasto con la disposizione costituzionale e, per tale ragione, se ne richiede la parziale riforma.

**3) Violazione dei principi informatori dell'attività della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione e di cui all'art. 1 legge n. 241/1990. Violazione dei principi di buon andamento, adeguatezza, ragionevolezza, proporzionalità. Sviamento di potere.**

Sulla scorta delle previsioni dell'art. 3 della Costituzione, l'art. 97 della Costituzione stabilisce il principio di imparzialità secondo il quale la P.A. deve trattare tutti i cittadini senza discriminazioni. L'art.1 della

legge n.241/1990 ha codificato i principi, in precedenza affermati in via giurisprudenziale, che devono informare i provvedimenti assunti dalla Pubblica Amministrazione. Uno dei principi fondamentali dell'agere amministrativo è il principio di proporzionalità: significa che il mezzo utilizzato deve essere insieme idoneo allo scopo perseguito ed efficace non in modo sproporzionato. La proporzionalità è, dunque, una misura del potere amministrativo e attiene essenzialmente all'equo rapporto tra mezzi fine, tra presupposto e conseguenza e, più in generale, tra interessi pubblici e privati compresenti. Esso impone di valutare attentamente le esigenze dei soggetti titolari di interessi compresenti nell'azione amministrativa al fine di ricercare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile per gli stessi interessi. Tale principio garantisce dunque la razionalità e la legalità dell'azione amministrativa. Ora, si ritiene di assoluta evidenza, senza necessità di ulteriori argomentazioni, la parzialità e la discriminazione di cui sono affetti i provvedimenti impugnati, per la parte in cui **impongono solo ai cittadini residenti nella zona ZTL "Cerchia dei Bastioni" il pagamento di un onere per accedere alla propria abitazione** e, per tale motivo, se ne chiede il parziale annullamento.

Ed infatti, anche in quelle interpretazioni dogmatiche che, sotto il profilo teorico, ammettono in generale la possibilità per i pubblici poteri di disciplinare e limitare la circolazione privata, in quanto attività che inerisce una serie di interessi pubblici, è costantemente evidenziato che l'incidenza di dette limitazioni sulle libertà fondamentali di circolazione e

di impresa (art. 41 della Costituzione), deve pur sempre essere preventivamente valutata alla luce del criterio generale di ragionevolezza, ossia della giusta correlazione dell'atto (lesivo) allo scopo per il quale è stato adottato.

In effetti, anche a voler riconoscere particolari poteri di intervento ai Sindaci ed agli altri organi comunali in tema di limitazione della circolazione veicolare su pubbliche strade per ragioni di incolumità pubblica e per altre ragioni di pubblico interesse, è pienamente legittimo il dubbio circa la piena conformità di tali poteri rispetto a lesioni di diritti costituzionalmente garantiti e non solo di interessi semplici od affievoliti *ab origine* (cfr. TAR Sicilia, Palermo, n. 842/2008).

Non vi è poi chi non veda come la libertà di circolare utilizzando veicoli sia ormai un rilevante bisogno di vita e che tale necessità possa essere in ipotesi lesa solo per dimostrate ragioni di pubblico interesse e purché gli eventuali limiti imposti al movimento della popolazione siano concretamente riscontrati e valutati alla stregua delle differenti situazioni offerte dalla realtà, in primo luogo avendo cura di tutelare la posizione di soggetti che più di altri (ed ingiustamente) potrebbero essere lesi nella loro libertà di circolazione, quali, appunto, i soggetti residenti nelle aree chiuse (o fortemente limitate) alla circolazione dei veicoli.

Sebbene, quindi, soprattutto negli ultimi anni, la congestione urbana sembri legittimare l'adozione da parte dei competenti organi comunali di misure sempre più restrittive ed inibitorie alla circolazione, il sacrificio

imposto dai pubblici poteri ai privati deve essere proporzionale rispetto all'interesse pubblico tutelato.

Sotto tale profilo, detti provvedimenti non solo devono essere idonei a raggiungere il fine cui sono preordinati ed essere a tal fine necessari, ma non possono neppure incidere sulle situazioni giuridiche soggettive in misura superiore a quella indispensabile a conseguire il fine prefissato.

In altre parole, anche reputando legittimi, in linea di massima, i provvedimenti impugnati, gli stessi, assoggettando anche i cittadini residenti nell'area interessata dal divieto di circolazione agli obblighi tariffari (salvo per un numero del tutto esiguo ed insufficiente di ingressi gratuiti annui), appaiono *ictu oculi* irrispettosi dei canoni qui evocati, cui invece, tutti i provvedimenti amministrativi ed anzi l'intera attività della pubblica amministrazione deve volgere.

Nell'ordinamento domestico (ma anche in quello comunitario) sussiste, infatti, un vero e proprio divieto per la pubblica amministrazione di restringere inutilmente le situazioni soggettive dei cittadini, divieto che deve essere tanto più stringente in una materia, quale la presente, in cui i provvedimenti autoritativi incidono su una libertà "forte" che, pur non essendo personale, attiene certamente alla vita di relazione.

Nella fattispecie in disamina, allora, l'Amministrazione resistente avrebbe dovuto da una parte, esplorare in sede di istruttoria (nella fattispecie già per altri versi comunque carente) tutte le soluzioni possibili e configurabili, scegliendo quella meno gravosa per la libertà di

circolazione e di spostamento dei cittadini residenti nella “Cerchia dei Bastioni”, quali i ricorrenti; e, dall'altra, motivare in modo molto più dettagliato e puntuale il criterio di bilanciamento adottato tra la reputata necessità di provvedere in un certo modo ed i diritti dei cittadini residenti.

Nell'attività svolta dal Comune di Milano viceversa, l'istruttoria che ha portato all'adozione dei provvedimenti qui impugnati si racchiude nel mero recepimento acritico di una asettica relazione predisposta dall'AMAT S.r.l. mentre in alcun provvedimento tra quelli predisposti dal Comune di Milano ed oggetto di impugnazione appare adeguatamente affrontata ed esaminata la situazione degli oltre 77.000 residenti all'interno della “Cerchia dei Bastioni”.

Laddove, infatti, viene pur svolto un veloce riferimento alla condizione dei cittadini residenti, infatti, per giustificarne le agevolazioni parziali (consistenti in un numero annuo di ingressi nella “Cerchia dei bastioni” gratuiti ed al pagamento in forma ridotta per i successivi ingressi) non vengono prese in considerazione o valutate altre forme di disciplina del traffico od altre soluzioni meno penalizzanti per i medesimi.

Ad esempio, il Comune di Milano avrebbe potuto valutare, disciplinandone l'accesso alla “Cerchia dei bastioni” in modo razionalmente differente, la posizione dei residenti dotati di posto auto di proprietà sito all'interno della detta “Cerchia”, prevedendo a loro favore la completa gratuità dell'ingresso; oppure valutare la possibilità di far accedere gratuitamente, in ipotesi anche in specifici orari di

accesso prestabiliti, quei residenti che per attestati e dimostrabili motivi di lavoro (ovvero ben il 49% di tutti i residenti all'interno della "Cerchia dei bastioni", a detta della stessa relazione AMAT S.r.l. allegata al doc. 1, cfr. pag. 17), e quindi di sussistenza, devono tutti i giorni necessariamente recarsi all'esterno della propria area di residenza, pagandone il successivo ingresso a partire dal solo 41° giorno.

Sebbene poi sotto il profilo, in senso lato, ambientale i residenti siano i maggiori beneficiari dei provvedimenti impugnati, detto vantaggio non è certamente apprezzabile laddove si consideri che anche l'esborso economico connesso all'attuazione di tali misure ricade significativamente e senza distinzioni (pur meritevoli di considerazione) su tutti i medesimi residenti.

In altre parole, la politica di disincentivazione all'uso del mezzo veicolare privato e l'asserita promozione di comportamenti individuali virtuosi di mobilità (pur condivisibili sotto il profilo complessivo) non può di certo passare per provvedimenti comunali che, lungi dall'adottare o dall'inserirsi in politiche strategiche e complessive di lotta concreta all'inquinamento (che esulino dal solo uso delle automobili), travisano in realtà un mero ulteriore gravame economico ai danni di una parte dei cittadini milanesi ben determinata che, sotto tale profilo, risulta decisamente discriminata nei confronti della restante cittadinanza cittadina. E ciò solo per il luogo della loro residenza.

Peraltro, proprio sotto il profilo economico, dalla disamina dei provvedimenti impugnati emerge come il Comune resistente non abbia

in alcun modo ponderato l'enorme carico di spese cui i cittadini residenti nella "Cerchia dei bastioni" sono già sottoposti. E' noto, in particolare, come in tale area il costo delle abitazioni, delle locazioni, ed anche dei beni di prima necessità (ivi compresi gli alimenti) sia proporzionalmente di molto superiore rispetto alle aree cittadine situate fuori dalla detta "Cerchia".

A tale stregua, in un momento di grave crisi economica come quello attuale, gravare il bilancio familiare dei residenti nella "Cerchia dei bastioni" di un ulteriore gravame tariffario, appare insostenibile, illegittimo e fortemente discriminatorio. Detto gravame, invero, andrà in primo luogo ad aumentare le disponibilità finanziarie delle casse comunali senza incidere (concretamente) sul miglioramento delle condizioni di vita dei residenti.

Ne appare conferente con le situazioni sopra descritte che, come sostenuto nella relazione predisposta da AMAT S.r.l. (allegata al doc. 1, cfr. pag. 40), i residenti della "Cerchia dei bastioni" potranno ottenere compensazioni future dovute al complessivo utilizzo delle risorse derivanti dalla Congestion Charge per interventi di sviluppo delle pedonalizzazioni, delle piste ciclabili e del trasporto pubblico.

E' facile infatti, constatare in merito che non solo detti interventi "compensativi" risultano ad oggi mere asserzioni prive di aderenze concrete nella realtà (attesa l'inesistenza di programmi o progetti concreti sul punto), ma detti interventi comunque non potrebbero migliorare la condizione dei residenti nella "Cerchia dei bastioni"

costretti per lavoro ad uscire dall'area di residenza ed a recarsi nelle aree urbane periferiche o nel territorio di Comuni limitrofi alla città di Milano, i quali, peraltro, non sembra siano stati minimamente coinvolti nei procedimenti di adozione degli atti qui impugnati, pur essendone legittimati (cfr. sul punto TAR Lombardia, Milano, n. 2760/2011).

A ciò si aggiunga l'endemica e nota carenza cittadina dei mezzi di trasporto pubblico locale che non consentono dal centro della città di Milano il capillare raggiungimento delle aree periferiche, ed in particolare di quelle aree ove sono siti poli terziari, commerciali ed industriali.

Ne la possibilità (peraltro non ancora diffusa) di avvalersi di strumenti quali il bike od il car sharing possono rappresentare una soluzione idonea e duratura (neppure sotto il profilo economico) per i residenti costretti a recarsi quotidianamente all'esterno della "Cerchia dei bastioni" per motivi di lavoro.

**4) Violazione dell'art. 7, comma 9 del d.lgs. n. 285/1992 e s.m.i. e della Circolare Ministeriale del Ministero dei lavori Pubblici del 21.07.1997, n. 3816.**

L'operato del Comune resistente appare parzialmente illegittimo anche in rapporto alla corretta applicazione dell'art. 7, comma 9 del d.lgs. n. 285/1992 e della connessa Circolare Ministeriale n. 3816/1997 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 213 del 12.09. 1997, doc. 10).

Alla stregua dell'articolo di legge sopra richiamato, i Comuni possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma.

Con la direttiva emanata dall'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale sono poi state individuate le tipologie dei comuni che possono avvalersi di tale facoltà, nonché le modalità di riscossione del pagamento e le categorie dei veicoli esentati.

Proprio la circolare da ultimo citata ha evidenziato però come i provvedimenti limitativi della circolazione veicolare, per la loro potenziale lesività e confliggenza con i diritti costituzionali più volte richiamati nel presente scritto difensivo, debbano inserirsi "nelle strategie generali d'intervento per migliorare la mobilità urbana previste dalle direttive per la redazione, adozione ed attuazione dei Piani urbani del traffico", non potendo la tariffazione degli accessi essere considerata "una misura a se stante, ma deve essere studiata ed attuata nell'ambito delle strategie generali d'intervento del Piano urbano del traffico".

Ebbene, dalla disamina dei provvedimenti impugnati nella presente sede non solo nulla emerge in merito alla complessiva "strategia" in tema di controllo e limitazione degli accessi veicolari del Comune resistente, ma il Piano urbano del traffico cui la circolare citata riconduce estrema rilevanza ai fini dell'adozione di provvedimenti limitativi alla circolazione è, per stessa ammissione

dell'amministrazione comunale (pag. 10 del doc. 1), in fase di mero avvio.

In altre parole, a fronte dei principi e dei criteri direttivi ispirati in materia dall'art. 7, comma 9 del d.lgs. n. 285/1992 e dalla relativa circolare ministeriale, appare illegittimo che il Comune abbia adottato (se non altro in relazione alla condizione dei cittadini residenti nell'area il cui accesso è contingentato) provvedimenti quali quelli impugnati non solo prima di aver esaminato e studiato compiutamente una concreta strategia globale sulla criticità connessa al traffico veicolare della città di Milano (nei provvedimenti impugnati affermata solo in via del tutto astratta ed ipotetica), ma anche prima di aver redatto (o almeno predisposto) un Piano urbano del traffico aggiornato alla situazione ed alle esigenze attuali della città di Milano e della sua cittadinanza, ivi compresa, ovviamente, quella parte di essa residente nella "Cerchia dei bastioni", già, invero, vessata da rincari economici di ogni tipo.

Il Comune di Milano, infatti, quale presupposto all'adozione dei provvedimenti impugnati, avrebbe dovuto predisporre ed approvare il nuovo Piano urbano della mobilità sostenibile (PUMS) (la cui versione attualmente in vigore risale all'ormai lontano 2003!) e solo successivamente, secondo una logica discendente, adottare provvedimenti attuativi coerenti con le preve scelte programmatiche e gli obiettivi posti dai competenti organi municipali.

Ne, nella fattispecie in disamina, potrebbe parimenti reputarsi integrata l'ipotesi, pur consentita dalla circolare ministeriale richiamata, secondo

la quale è ammessa l'adozione della tariffazione degli accessi per i Comuni che non abbiano ancora adottato il Piano urbano del traffico unicamente in via sperimentale e per un periodo non superiore ad un anno, sempre che nella relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento di tariffazione siano precisati gli obiettivi ed i relativi criteri di verifica. Ciò perché, nella fattispecie in disamina, sebbene i provvedimenti impugnati riferiscano della modalità sperimentale del loro precetto, da un lato, detta sperimentazione ha una durata di per sé ben superiore rispetto a quella indicata dal Ministero nella citata circolare (18 mesi anziché 12 mesi, al massimo) ed inoltre perché la parte relativa alla disciplina dei residenti appare avere carattere tendenzialmente permanente, non essendo indicate in alcun modo le modalità, le parti o le prospettive di una sua futura modifica.

Per le ragioni suesposte, dunque, il Comune di Milano, pur affermando nei provvedimenti impugnati di aver rispettato le previsioni anzidette, in realtà le ha ampiamente disattese, adottando i provvedimenti impugnati secondo una logica di contingenza non protetta ed anzi osteggiata dall'ordinamento positivo.

**5) Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, difetto di istruttoria, omessa adeguata ponderazione e contemperamento degli interessi contrapposti, travisamento dei fatti.**

Come visto, la possibilità di incidere su diritti costituzionalmente garantiti quali la libertà di circolazione e la libertà di iniziativa economica sono, in ipotesi, eventualmente comprimibili solo ad esito di una

compiuta ed adeguata attività di pianificazione ed a fronte di un contemperamento ragionevole e proporzionato fra esigenze opposte di pari rilievo (cfr. Cons. St. n. 6383/2007; n. 2087/2006; TAR Lombardia, Brescia, n. 10/2011).

Corollario necessario per una corretta valutazione tra gli interessi pubblici connessi alla sostanziale chiusura al traffico di aree urbane e gli interessi dei cittadini ivi residenti alla libertà di circolazione è lo svolgimento da parte dell'amministrazione di un'adeguata istruttoria in seno alla quale ponderare comparativamente i diversi interessi in gioco, pubblici e privati (TAR Lombardia, Milano, n. 5797/2008 e TAR Piemonte, n. 1562/2007).

Nella fattispecie in disamina, invero, detta valutazione e comparazione poggia esclusivamente sulla relazione redatta da AMAT S.r.l. avente ad oggetto la "Valutazione nuovi scenari di regolamentazione degli accessi alla ZTL Cerchia dei bastioni" e datata 3 novembre 2011 (cfr. allegato al doc. 1).

Ebbene, senza addentrarci in profili di merito o di opportunità od utilità che non ci competono, appare tuttavia opportuno evidenziare lacune e contraddittorietà macroscopiche della stessa che non possono non incidere direttamente sulla legittimità del provvedimento comunale (doc. 1) che l'ha *tout court* recepita.

Detta relazione, infatti, è del tutto priva di qualsivoglia allegazione tecnica che attesti la veridicità dei dati e delle conclusioni ivi

rappresentate, le modalità della loro raccolta, le tempistiche ed i punti di rilevamento e via discorrendo.

In realtà, leggendo la relazione in questione emergono solo asserzioni ed indicazioni numeriche non circostanziate e soprattutto non provate secondo l'indicazione di un preciso metodo scientifico.

La stessa, inoltre, appare più volte contraddittoria, ad esempio laddove pur indicando quale numero medio di giorni all'anno di utilizzo delle autovetture intestate ai residenti della "Cerchia dei bastioni" 56 (cfr. pag. 18), suggerisce in conclusione di consentire ai medesimi solo 40 ingressi gratuiti (cfr. 39) o pur considerando quale principio ispiratore il criterio di equità (cfr. pag. 12), suggerisce un trattamento fortemente discriminatorio per i residenti della "Cerchia dei bastioni", non configurando ulteriori ipotesi di esenzione a loro favore (pur prospettabili) od altre modulazioni tariffarie meno lesive di quelle stabilite. E ciò, nonostante sia chiaro alla stessa che i residenti all'interno dell'area interessata dalla limitazione debbano godere di un'attenzione specifica, precisazione poi disattesa (cfr. pag. 37).

Peraltro, non è dato rilevare la connessione fortemente evidenziata dall'amministrazione resistente nei provvedimenti impugnati, tra il referendum consultivo municipale di indirizzo tenutosi in data 12 e 13 giugno 2011 e l'adozione di provvedimenti così fortemente limitativi dei diritti dei residenti nella "Cerchia dei bastioni", in aggiunta mai singolarmente e specificamente interpellati in merito all'adozione di provvedimenti simili a quelli impugnati.

Ed infatti, da una parte, il quesito referendario non parlava assolutamente di estendere il divieto di circolazione nell'area della "Cerchia dei bastioni" anche per i residenti della stessa, ma solo genericamente di adottare e realizzare "un piano di interventi per potenziare il trasporto pubblico e la mobilità "pulita" alternativa all'auto, attraverso l'estensione a tutti i veicoli (esclusi quelli ad emissioni zero) e l'allargamento progressivo fino alla "cerchia filoviaria" del sistema di accesso a pagamento, con l'obiettivo di dimezzare il traffico e le emissioni inquinanti". Mentre, dall'altra, nei provvedimenti impugnati si da atto, secondo una connotazione di mera affermazione di principio, di aver tenuto in considerazione anche le proposte e le istanze avanzate nell'ambito dei tavoli di lavoro con il Consiglio di zona 1, con associazioni di cittadini e con le associazioni di categoria degli operatori economici più direttamente coinvolti dai provvedimenti (cfr. Relazione AMAT S.r.l., pag. 5), senza tuttavia attestare o dimostrare concretamente di aver effettivamente raccolto o comunque considerato simili proposte o le istanze dei residenti all'interno della "Cerchia dei bastioni".

L'istruttoria condotta dall'amministrazione resistente, dunque, appare quanto meno in riferimento al trattamento dei residenti nella "Cerchia dei bastioni", manifestamente illegittima in quanto *ictu oculi* deficitaria, concretizzandosi in sostanza nel mero recepimento della relazione predisposta dall'AMAT S.r.l., come visto, a sua volta assolutamente parziale, atecnica, contraddittoria ed irragionevole in diverse sue parti.

L'operato del Comune di Milano, in effetti, nella fattispecie in disamina si caratterizza, almeno in relazione al trattamento dei cittadini residenti nella "Cerchia dei bastioni", per un'assente o gravemente insufficiente valutazione procedimentale di idoneità, di necessità e soprattutto di adeguatezza dei provvedimenti impugnati che, in ultima analisi, colpiscono con intollerabile sbilanciamento e vistosa irragionevolezza proprio i detti cittadini.

### **DEL PERICULUM IN MORA**

Sul *fumus* si è ampiamente argomentato e si rinvia ai motivi di ricorso, quanto al *periculum*, si ritiene che l'attualità e la gravità della lesività ed onerosità dei provvedimenti impugnati, che si applicano dal 16 gennaio 2012 ai cittadini residenti a Milano nella ZTL "Cerchia dei Bastioni", il cui numero di veicoli è stato stimato dal Comune in circa 10.900 (cfr. pag. 18 Relazione AMAT allegata alla Delibera n. 2526/2011, doc.1) rende assolutamente necessaria l'immediata sospensione degli atti impugnati per il tempo necessario a giungere alla decisione del ricorso, al fine di impedire il verificarsi di un pregiudizio grave ed irreparabile, e rende altresì necessaria la sollecita definizione del giudizio nel merito ai sensi dell'art. 55 comma 10 D.lgs n. 104/2010.

@@@@@@@@@@@@

Alla luce di tutto quanto premesso, i ricorrenti dott. Giorgio Maria Angelo Antonio Bartolomeo Zancan e dott. Enrico Marcora, *ut supra* rappresentati e difesi, confidano nell'accoglimento delle seguenti

## CONCLUSIONI

- Voglia il TAR adito sospendere la deliberazione della Giunta Comunale del 4 novembre 2011 n. reg. 2526/2011 pubblicata all'Albo pretorio del comune di Milano dal 10.11.2011 al 25.11.2011, la deliberazione integrativa della Giunta Comunale del 13 dicembre 2011 n. reg. 2800/2011, l'Ordinanza Sindacale n. 67222 del 21.12.2011, la determinazione dirigenziale del settore coordinamento del Comune di Milano del 21.12.2011, l'Ordinanza Sindacale integrativa n. 67282 del 13.01.2012 nonché qualsiasi ulteriore atto ad essi presupposto e consequenziale per le ragioni *di periculum* nonché per tutte le motivazioni esposte in narrativa;
- Voglia il TAR adito per le gravi ragioni di *periculum* nonché per tutte le motivazioni esposte in narrativa fissare con urgenza la definizione del giudizio nel merito;
- Voglia il TAR adito annullare la Deliberazione della Giunta Comunale del 4 novembre 2011 n. reg. 2526/2011 pubblicata all'Albo pretorio del Comune di Milano dal 10.11.2011 al 25.11.2011, la Deliberazione integrativa della Giunta Comunale del 13 dicembre 2011 n. reg. 2800/2011, l'Ordinanza Sindacale n. 67222 del 21.12.2011, la determinazione dirigenziale del settore coordinamento del Comune di Milano del 21.12.2011, l'Ordinanza Sindacale integrativa n. 67282 del 13.01.2012 illegittimi per la parte in cui dichiarano l'applicabilità ai residenti e assimilati della tariffa di accesso all'interno della ZTL "Cerchia dei Bastioni" nei giorni feriali dal lunedì al venerdì dalle 7,30

alle 19,30 nell'ammontare di due euro a partire dal 41° accesso, nonché qualsiasi ulteriore atto ad essi presupposto e consequenziale per tutte le motivazioni esposte in narrativa.

Con richiesta di essere uditi in Camera di Consiglio.

Con il favore delle spese.

Milano, 24 gennaio 2012

Avv. Loredana Bracchitta

Avv. Angelo Pavesi

Ai fini del pagamento del contributo unificato si verseranno euro 600,00.

Si producono i seguenti atti e documenti:

- 1) Deliberazione della Giunta Comunale del 4 novembre 2011 n. reg. 2526/2011 pubblicata all'Albo pretorio del comune di Milano dal 10.11.2011 al 25.11.2011.
- 2) Deliberazione integrativa della Giunta Comunale del 13 dicembre 2011 n. reg. 2800/2011.
- 3) Ordinanza Sindacale n.67222 del 21.12.2011.
- 4) Determinazione dirigenziale del settore coordinamento del Comune di Milano del 21.12.2011.
- 5) Ordinanza Sindacale integrativa n. 67282 del 13.01.2012.
- 6) Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1788/2007 del 20.07.2007.
- 7) Deliberazione di Giunta Comunale n. 401/2010 del 12.02.2010.
- 8) L.R. n. 24/2006.

- 9) Certificato residenza dott. Giorgio Maria Angelo Antonio Bartolomeo Zancan ed elenco delle vie ricadenti nella "Cerchia dei bastioni".
- 10) Circolare Ministeriale Ministero dei lavori Pubblici – 21 luglio 1997, n. 3816.

Con ogni più ampia riserva.

Milano, 24 gennaio 2012

Avv. Loredana Bracchitta

Avv. Angelo Pavesi

#### RELATA DI NOTIFICA

A richiesta degli avv.ti Loredana Bracchitta e Angelo Pavesi quali procuratori e difensori dei signori dott. Giorgio Maria Angelo Antonio Bartolomeo Zancan e dott. Enrico Marcora, io sottoscritto Aiutante Ufficiale Giudiziario addetto all'Ufficio Unico Notifiche presso la Corte d'Appello di Milano ho notificato a mani il presente ricorso a:

- **Comune di Milano**, in persona del sig. Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato presso l'Avvocatura Comunale in Milano, Via Andreani n. 10, ivi recandomi e consegnandone copia conforme all'originale a mani di

- **Comune di Milano**, in persona del sig. Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*, presso la sede dell'ente in Milano, Palazzo Marino, Piazza della Scala n. 2, ivi recandomi e consegnandone copia conforme all'originale a mani di

Aiutante Uff. Giudiziario

data

#### **Indice Documenti depositati.**

- 1) Deliberazione della Giunta Comunale del 4 novembre 2011 n.reg. 2526 /2011 pubblicata all'Albo pretorio del comune di Milano dal 10.11.2011 al 25.11.2011.
- 2) Deliberazione integrativa della Giunta Comunale del 13 dicembre 2011 n.reg. 2800/2011.
- 3) Ordinanza Sindacale n.67222 del 21.12.2011.
- 4) Determinazione dirigenziale del settore coordinamento del Comune di Milano del 21.12.2011.
- 5) Ordinanza Sindacale integrativa n.67282 del 13.01.2012.

- 6) Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1788/2007 del 20.07.2007.
- 7) Deliberazione di Giunta Comunale n. 401/2010 del 12.02.2010.
- 8) L.R. n.24/2006.
- 9) Certificato residenza dott. Giorgio Maria Angelo Antonio Bartolomeo Zancan ed elenco delle vie ricadenti nella "Cerchia dei bastioni".
- 10) Circolare Ministeriale Ministero dei lavori Pubblici – 21 luglio 1997, n. 3816.

Milano, 24 gennaio 2012

Avv. Loredana Bracchitta

Avv. Angelo Pavesi