



REPUBBLICA ITALIANA

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 2259 del 2015, proposto da: Altroconsumo, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Martinello, Marco Stucchi, con domicilio eletto presso lo studio Paolo Martinello in Milano, via Lentasio, 9;

contro

Comune di Milano in persona del Sindaco P.T., rappresentato e difeso per legge dagli avvocati Antonello Mandarano, Antonella Frascini, Paola Maria Ceccoli, domiciliata in Milano, via della Guastalla, 6;

per l'accertamento

- della illegittima prassi comunale di indicare nei verbali di accertamento delle infrazioni al Codice della Strada una dicitura errata in ordine al rispetto dei tempi di notifica dei verbali, unitamente alla violazione della predetta tempistica.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Milano in Persona del Sindaco P.T.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 marzo 2017 il dott. Alberto Di Mario e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'associazione Altroconsumo ha proposto ricorso per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 1, D.Lgs. n. 198/2009, in materia di notifiche verbali codice strada nei confronti del Comune di Milano.

La ricorrente ha rilevato una prassi del Comune di notificare i verbali del Codice della Strada oltre i termini di legge, nel periodo successivo al marzo 2014, coincidente con l'avvio delle rilevazioni di 7 nuovi autovelox comunali. Per tali ragioni ha notificato al Comune una diffida preliminare in data 26.02.2015, dandone anche informazione sul sito internet dell'Associazione, ricevuta dal Comune in data 03.03.2015, seguita da un ulteriore sollecito ricevuto in data 05.07.2015, con la quale ha chiesto: 1. l'immediata cessazione della notifica di verbali di accertamento di sanzioni amministrative oltre i 90 giorni dall'infrazione, perché tale notifica costringe il cittadino a dover presentare ricorso al Prefetto o al Giudice di Pace, nonostante la Polizia locale e il Comune siano pienamente a conoscenza del superamento del termine; 2. l'annullamento in autotutela di tutti i verbali di accertamento di infrazione del Codice della strada notificati oltre i 90 giorni dall'infrazione; 3. l'immediata modifica del testo contenuto nei verbali di accertamento, con la precisa indicazione che il termine di 90 giorni decorre dalla data dell'infrazione e non da quella di visione dei fotogrammi da parte degli Agenti; 4. l'attuazione di una procedura per la restituzione delle somme incassate illegittimamente a fronte di verbali notificati tardivamente in violazione dell'art. 201, Cod. strada; 5. l'annullamento e/o immediata sospensiva, in ogni caso, di qualsivoglia procedura esecutiva e/o di riscossione coattiva basata sui verbali illegittimi notificati tardivamente, con l'impegno di non domandare, anche tramite Equitalia, le somme non versate; 6. l'annullamento e/o l'immediata sospensione delle procedure di emissione dei verbali di cui all'art. 126-bis, Cod. strada, per non avere i presunti trasgressori comunicato i dati del soggetto che si trovava alla guida.

Non avendo il Comune di Milano mai fornito alcun riscontro alle suddette richieste, la ricorrente ha chiesto a questo giudice di adottare i provvedimenti necessari per ripristinare la legalità e l'efficienza del servizio di rilevazione e notifica dei verbali di infrazione al Codice della Strada.

In particolare la ricorrente ha chiesto al giudice di ordinare al Comune di Milano:

- 1. l'immediata cessazione della notifica di verbali di accertamento di sanzioni amministrative oltre i 90 giorni dall'infrazione, perché tale notifica costringe il cittadino a dover presentare ricorso al Prefetto o al Giudice di Pace, nonostante la Polizia locale e il Comune siano pienamente a conoscenza del superamento del termine;**
- 2. l'annullamento in autotutela di tutti i verbali di accertamento di infrazione del Codice della strada notificati oltre i 90 giorni dall'infrazione;**
- 3. l'immediata modifica del testo contenuto nei verbali di accertamento, con la precisa**

indicazione che il termine di 90 giorni decorre dalla data dell'infrazione e non da quella di visione dei fotogrammi da parte degli Agenti;

4. l'attuazione di una procedura per la restituzione delle somme incassate illegittimamente a fronte di verbali notificati tardivamente in violazione dell'art. 201, Cod. strada;

5. l'annullamento e/o immediata sospensiva, in ogni caso, di qualsivoglia procedura esecutiva e/o di riscossione coattiva basata sui verbali illegittimi notificati tardivamente, con l'impegno di non domandare, anche tramite Equitalia o altro agente per la riscossione, le somme non versate;

6. l'annullamento e/o l'immediata sospensione delle procedure di emissione dei verbali di cui all'art. 126-bis, Cod. strada, per non avere comunicato i presunti trasgressori che hanno ricevuto un verbale di accertamento per eccesso di velocità fuori dai termini, i dati del soggetto che si trovava alla guida al momento.

La difesa del Comune ha eccepito: a) il difetto di rappresentanza e di legittimazione attiva della ricorrente; b) il difetto di interesse concreto ed attuale alla decisione; c) il difetto di giurisdizione.

Nel caso in esame non si riscontrerebbe una connessione diretta tra gli interessi di consumatori né degli utenti che l'Amministrazione con i nuovi presidi sulla sicurezza stradale intende invece tutelare, contrastando i comportamenti in violazione delle regole che mettono in pericolo tutti gli utenti. L'Associazione, inoltre, agisce in giudizio in persona del Direttore pro-tempore, ma non risulta prodotta alcuna procura generale o atto di nomina dal quale evincere il conferimento dei poteri di rappresentanza e in specifico del potere di rappresentanza processuale in capo al Direttore. Eccepisce pertanto il difetto di legittimazione attiva, oltre che il difetto di rappresentanza anche ai fini processuali. Inoltre il Comune non ravvisa una lesione diretta, concreta ed attuale dei diritti dell'Associazione derivante dalla eccepita mancata osservanza del termine di cui all'art. 201 Codice della strada, così come riportato sui verbali prodotti.

Nel merito il Comune evidenzia che nei primi 9 mesi di funzionamento dei 7 autovelox è stato accertato - ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 142 e 201 Dlgs 30.4.1992 n. 285 (Codice della strada) - un enorme numero di violazioni, con la produzione di ben 1.664.070 immagini di veicoli che superavano i limiti di velocità. Inevitabilmente, l'esorbitante ed imprevedibile numero delle violazioni ha determinato inizialmente alcuni ritardi nell'accertamento delle stesse, cui il Comune ha posto rimedio nei mesi immediatamente successivi, potenziando l'organico dell'ufficio incaricato dell'emissione dei relativi verbali.

La ricorrente non contesta che la situazione delle notifiche dei verbali si sia oggi normalizzata per quanto riguarda i tempi di notifica, ma sostiene che nulla sia stato fatto per regolarizzare la dicitura dei verbali compilati e rilasciati dalla polizia urbana.

All'udienza del 1 marzo 2017 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

2. In primo luogo occorre affrontare le eccezioni sollevate dal Comune.

2.1 Sotto un primo profilo, nel caso in esame, secondo la difesa comunale, non si riscontrerebbe una connessione diretta dell'Associazione ricorrente con gli interessi di consumatori né degli utenti che l'Amministrazione con i nuovi presidi sulla sicurezza stradale intende invece tutelare, contrastando i comportamenti in violazione delle regole che mettono in pericolo tutti gli utenti.

L'eccezione è infondata.

2.1.1 Per quanto riguarda la qualificazione dei trasgressori del Codice della Strada quali utenti di una delle attività soggette all'azione di efficientamento collettivo, occorre rilevare che

l'art. 1 D.lgs. 198/2009 stabilisce che <<1. Al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche ..., se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento....>>.

In merito occorre rilevare che nell'ambito delle svolgimento della funzione pubblica soggetta ad azione correttiva rientra, nell'interpretazione comune, anche la funzione sanzionatoria, con la conseguenza che il mancato esercizio della delega prevista dall'art. 14 della L. 4 marzo 2009, n. 15 comma 2 lettera l) con riferimento all'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori deve intendersi in senso restrittivo.

Deve quindi ritenersi che anche gli utenti dell'attività sanzionatoria possano essere tutelati con questa azione da comportamenti delle pubbliche amministrazioni che, per la loro ripetitività, incidono in modo collettivo sulle loro posizioni giuridiche nell'ambito dei relativi procedimenti, sebbene questi abbiano di regola carattere individuale, stante l'applicazione del principio di colpevolezza.

2.1.2 Per quanto riguarda, poi, la legittimazione dell'Associazione Altroconsumo occorre rammentare che, secondo l'art. 1 D.lgs. 198/2009, comma 4 <<Ricorrendo i presupposti di cui al comma 1, il ricorso può essere proposto anche da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1>>.

Dall'esame degli atti risulta che l'Associazione Altroconsumo è iscritta nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale istituito dall'art. 137 D. Lgs. n. 206/2005 ed è membro del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti presso il Ministero dello Sviluppo Economico, istituito dall'art. 136 D.Lgs. n. 206/2005.

A ciò si aggiunge che lo Statuto di Altroconsumo prevede — all'art. 2 — che "L'associazione ha lo scopo esclusivo di promuovere, tutelare e difendere gli interessi dei consumatori, degli utenti di beni e servizi, e dei risparmiatori, assumendo ogni iniziativa idonea a garantirli come singoli e come collettività. L'associazione, per migliorare la qualità della vita di ogni cittadino, si batte per il diritto al soddisfacimento dei bisogni fondamentali, per il diritto alla protezione della salute e della sicurezza per il diritto alla tutela degli interessi economici, per il diritto al risarcimento dei danni, per il diritto ad essere informati ed educati, per il diritto ad essere rappresentati ed ascoltati, per il diritto ad un ambiente sano, in quanto diritti fondamentali dei consumatori."

Da tali elementi si desume che la suddetta associazione abbia tra i propri scopi anche la tutela degli utenti della strada anche quando assumano la posizione peculiare di soggetti passivi dell'attività di contravvenzione.

In merito poi all'individuazione dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori interessati all'azione occorre privilegiare il fatto che Altroconsumo — nell'intervenire in aiuto ai consumatori/utenti - ha predisposto un modulo per ricorrere al Prefetto contro le multe notificate tardivamente dal Comune di Milano che è stato scaricato da oltre 12.000 persone, stabilendo così un nesso diretto tra gli utenti e l'azione intrapresa.

2.2 Il Comune contesta la legittimazione processuale della ricorrente in quanto l'Associazione agisce in giudizio in persona del Direttore pro-tempore, ma non risulta prodotta alcuna procura generale o atto di nomina dal quale evincere il conferimento dei poteri di rappresentanza e in specifico del potere di rappresentanza processuale in capo al Direttore.

Anche questa eccezione è infondata.

Dall'esame degli atti risulta l'atto con il quale il presidente dell'Associazione ha conferito alla dott.ssa Luisa Crisigiovanni la procura a rappresentare l'associazione anche in sede processuale amministrativa.

2.3 Da ultimo il Comune contesta la giurisdizione del giudice amministrativo. Secondo la difesa pubblica contro i verbali di accertamento di violazioni al codice della strada sussiste giurisdizione del giudice ordinaria, escludente quella del giudice amministrativo.

Tale eccezione è fondata con riferimento alle richieste sotto indicate:

2. l'annullamento in autotutela di tutti i verbali di accertamento di infrazione del Codice della strada notificati oltre i 90 giorni dall'infrazione;

4. l'attuazione di una procedura per la restituzione delle somme incassate illegittimamente a fronte di verbali notificati tardivamente in violazione dell'art. 201, Cod. strada;

5. l'annullamento e/o immediata sospensiva, in ogni caso, di qualsivoglia procedura

esecutiva e/o di riscossione coattiva basata sui verbali illegittimi notificati tardivamente, con l'impegno di non domandare, anche tramite Equitalia o altro agente per la riscossione, le somme non versate;

6. l'annullamento e/o l'immediata sospensione delle procedure di emissione dei verbali di cui all'art. 126-bis, Cod. strada, per non avere comunicato i presunti trasgressori che hanno ricevuto un verbale di accertamento per eccesso di velocità fuori dai termini, i dati del soggetto che si trovava alla guida al momento.

Tali richieste, infatti, hanno per oggetto il ritiro di atti che fuoriescono dalla giurisdizione del giudice amministrativo e il cui carattere plurimo o seriale non è idoneo a farli rientrare nell'alveo dell'azione esperita.

Diverso è il caso della prima domanda, che ha per oggetto l'immediata cessazione della notifica di verbali di accertamento di sanzioni amministrative oltre i 90 giorni dall'infrazione.

In merito la giurisprudenza ha infatti chiarito che l'azione esperita presso l'AGO dal privato opponente contro le ordinanze ingiunzioni è un'azione costitutiva, volta ad ottenere la rimozione di un provvedimento che è espressione del potere autoritativo della P.A., per cui si è correttamente affermato in dottrina che tale giurisdizione caducatoria sull'atto rappresenta una sorta di giurisdizione "esclusiva" del giudice ordinario, pur consentita dal citato art. 113 u.c. della Cost. (che rimanda al legislatore ordinario l'individuazione degli organi giurisdizionali abilitati ad annullare atti amministrativi), ma comunque espressiva di una fattispecie che deroga alla cognizione elettiva ed istituzionale del giudice amministrativo (Tar Abruzzo – L'Aquila, Sez. I, sentenza 3 dicembre 2014 n. 860).

Ugualmente la giurisprudenza ha riconosciuto che laddove sussista una giurisdizione esclusiva di altro giudice, questa non riguarda solo gli atti esercizio della funzione, ma anche il mancato esercizio della funzione (così ad es. Cons. Stato, Sez. V, 25 febbraio 2009, n. 1116 in materia di silenzio inadempimento nel pubblico impiego).

Tuttavia dal carattere derogatorio che la giurisdizione esclusiva del giudice ordinario ha nel nostro ordinamento deve desumersi che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sull'azione collettiva, riconosciuta dall'art. 1 del D. Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, sia in grado di attrarre di nuovo alla giurisdizione naturale la conoscenza dei comportamenti collettivi che le sono propri, così come appartiene al giudice amministrativo l'opposizione del Comune all'annullamento dei verbali del Codice della strada da parte della Prefettura (Tar Abruzzo – L'Aquila, Sez. I, sentenza 3 dicembre 2014 n. 860).

Analogo discorso va fatto, ai fini della giurisdizione, per la domanda avente per oggetto l'immediata modifica del testo contenuto nei verbali di accertamento, con la precisa indicazione che il termine di 90 giorni decorre dalla data dell'infrazione e non da quella di visione dei fotogrammi da parte degli Agenti.

L'attività di predisposizione della modulistica per l'azione degli uffici, infatti, non

costituisce esercizio della funzione specifica alla quale si applica, bensì della più generale modalità di standardizzazione e procedimentalizzazione della funzione amministrativa, che ben può rientrare nell'alveo della giurisdizione del giudice amministrativo. Essa inoltre si presta, più di altre, a determinare prassi collettive di scorretto esercizio della funzione contro le quali è diretta l'azione prevista dal D. Lgs. 198/2009.

3. Venendo al merito, occorre dichiarare la cessazione della materia del contendere con riferimento alla domanda volta ad ottenere l'immediata cessazione della notifica di verbali di accertamento di sanzioni amministrative oltre i 90 giorni dall'infrazione, in quanto le parti prendono atto che il problema delle notifiche tardive è stato di fatto superato. Infatti dopo il picco del 2014 le notifiche oggi viaggiano intorno ai 48 giorni dalla infrazione.

Per quanto riguarda, invece, la domanda da ultimo indicata è volta alla rettifica dei modelli dei verbali laddove, secondo la ricorrente, contengono la dicitura che la scadenza del termine per la notifica decorre dalla lettura della foto da parte del poliziotto, la domanda è fondata.

La ricorrente contesta la seguente dicitura, contenuta nei verbali della Polizia Municipale: "il verbalizzante [...] in servizio presso l'Ufficio Varchi della Polizia locale di Milano in data [...], data dalla quale decorrono i termini di notifica del presente verbale, ha accertato che il conducente del veicolo targato [...] in data [...] alle ore [...] ha commesso le seguenti violazioni".

E' chiaro quindi dai verbali prodotti in giudizio che rispondono ad uno schema comune e che forniscono al lettore la chiara informazione che i termini di notifica del verbale decorrono dal momento in cui l'agente di polizia locale prende conoscenza in ufficio delle foto scattate dalle stazioni automatiche di rilevamento.

In merito occorre rilevare che l'art. 201 del Codice della strada stabilisce che "Qualora la violazione non possa essere immediatamente contestata, il verbale, con gli estremi precisi e dettagliati della violazione e con la indicazione dei motivi che hanno reso impossibile la contestazione immediata, deve, entro novanta giorni dall'accertamento essere notificato all'effettivo trasgressore o, quando questi non sia stato identificato e si tratti di violazione commessa dal conducente di un veicolo a motore, munito di targa, ad uno dei soggetti indicati nell'art. 196, quale risulta dai pubblici registri alla data dell'accertamento".

Secondo l'interpretazione effettuata dal Ministero, con comunicazione del 07.11.2014 alla Prefettura di Milano, "La disposizione [ad. 201, Cod. strada], che riproduce pressoché alla lettera il disposto della sopra citata decisione della Corte Costituzionale, costituisce un'ulteriore conferma all'assunto che, in linea di principio e salva la necessità di acquisire informazioni indispensabili da altri organismi, il dies a quo per la decorrenza dei termini non può che essere individuato in quello della commessa violazione".

Facendo propria la suddetta interpretazione deve ritenersi che il verbale della polizia municipale debba indicare o che il termine di notifica del verbale decorre dall'accertamento, come indicato dalla legge, oppure che i termini decorrono dalla commessa violazione, salva la necessità di acquisire informazioni indispensabili da altri

organismi.

Il ricorso va quindi accolto con conseguente ordine al Comune di Milano di porvi rimedio entro un termine di 90 giorni, modificando i verbali di contestazione delle sanzioni al codice della strada.

4. Spese compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto ordine al Comune di Milano di porvi rimedio entro un termine di 90 giorni, modificando i verbali di contestazione delle sanzioni al codice della strada.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 1 marzo 2017 e del 6 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere, Estensore

Diego Spampinato, Consigliere

L'ESTENSORE
Alberto Di Mario

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO