

Publicato il 21/12/2021

N. 02857/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00262/2021 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 262 del 2021, proposto da Garage Velasca S.r.l., Cpp – Compagnia Petrolifera Piemontese S.r.l. Socio Unico, Vinpe Rete S.p.A., Eg Italia S.p.A., Vinpe Servizi S.p.A., Fergo S.r.l., Acema S.p.A., Keropetrol S.p.A., Kero Impianti S.r.l., Europam S.r.l., Assopetroli-Assoenergia e Grandi Reti Soc. Cons. a r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Larga 23;

contro

Comune di Milano, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'Avv. Angela Bartolomeo, dall'Avv. Antonello Mandarano, dall'Avv. Annalisa Pelucchi, dall'Avv. Gloria Centineo Cavarretta Mazzoleni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avv. Antonello Mandarano in Milano, via della Guastalla, 6;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Cittadini per l'Aria Onlus - Ets, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Anna Gerometta e dall'Avv. Chiara Maria Lorenzin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la prima in Milano, via Lentasio, 9;

per l'annullamento

a) del “Regolamento per la qualità dell'aria” del Comune di Milano, approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 56/2020 del 19 novembre 2020, pubblicata in data 10 dicembre 2020, con specifico riferimento all'art. 11 e di tutti gli atti allegati che ne fanno parte integrante;

b) della proposta di deliberazione della Direzione Transizione Ambientale – Area Energia e Clima del 13 marzo 2020 n. 582/2020, avente ad oggetto il “Regolamento per la qualità dell'aria”;

c) di ogni altro atto e/o comportamento presupposto, consequenziale e/o connesso;

e per l'accertamento

del diritto dei ricorrenti ad ottenere il risarcimento del danno

nonché per la condanna

dell'Amministrazione resistente al risarcimento del danno

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 ottobre 2021 la dott.ssa Valeria Nicoletta Flammini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con ricorso notificato e depositato il 15.02.2021, Garage Velasca s.r.l., CPP – Compagnia Petrolifera Piemontese s.r.l. socio unico, Vinpe Rete s.p.a., EG Italia s.p.a., EG Italia s.p.a., Vinpe Servizi s.p.a., Fergo s.r.l., ACEMA

s.p.a., Keropetrol s.p.a., Kero Impianti s.r.l. ed Europam s.r.l., titolari di impianti di distribuzione carburanti nel territorio del Comune di Milano e le Associazioni di categoria Assopetroli-Assoenergia e Grandi Reti soc. cons. a r.l.,

hanno impugnato, unitamente agli atti presupposti, il cd. *Regolamento per la Qualità dell'Aria* adottato dal Comune di Milano (deliberazione di consiglio comunale n. 56/2020 del 19 novembre 2020, pubblicata in data 10 dicembre 2020), nella parte in cui (art.11) – ad esclusione delle strutture ubicate su suolo pubblico, dotate di regolare concessione (comma 3) - impone:

a) “*Nel caso di realizzazione di nuovi impianti di distribuzione di carburante e di ristrutturazione totale degli impianti esistenti [...] di installare infrastrutture di ricarica elettrica di potenza elevata almeno veloce, superiore a 22 kW e pari o inferiore a 50 kW, così come definita dell'articolo 2, comma 1, lettera e) del D.lgs. 257 del 16 dicembre 2016*” (comma 1);

b) “*Per tutti gli impianti di distribuzione di carburanti stradali già esistenti e situati sulla rete ordinaria [...] di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica tramite presentazione, entro il 1 gennaio 2022, di un apposito progetto. Tale progetto, da redigere secondo quanto stabilito Disciplinare per le strutture di ricarica per veicoli elettrici del Comune di Milano dovrà essere realizzato entro dodici mesi dalla sua data di presentazione*” (comma 2);

c) “*In caso di impossibilità tecnica dovuta ad accessi e spazi insufficienti, ai sensi di quanto stabilito dalla normativa in materia di sicurezza/ antincendio e dal codice della strada [...] al fine di assolvere gli obblighi di cui ai comma 1 e 2, [di] individuare e realizzare una infrastruttura di ricarica esterna in area pubblica o privata soggetta a servitù di pubblico passaggio esterna al sedime dell'impianto distribuzione carburanti e conforme a quanto stabilito nel “Disciplinare per le strutture di ricarica per veicoli elettrici del Comune di Milano” entro il 1 gennaio 2023*” (comma 4).

2. - A sostegno del ricorso, sei ordini di censure.

2.1. – Con un primo motivo (“*Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 41, 97 Cost.; violazione e falsa applicazione della l. 241/1990, con specifico riferimento agli artt. 3 e 7. Eccesso di potere per illogicità, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, difetto*

di istruttoria, contraddittorietà e ingiustizia manifeste, disparità di trattamento, sviamento. Violazione del principio del contraddittorio, di correttezza e buona fede, di efficacia. Violazione del principio di trasparenza) i ricorrenti deducono, in sintesi: i) la mancata attivazione del contraddittorio con gli operatori del settore (*“tavoli di lavoro o altre forme di condivisione/collaborazione”*); ii) l’omessa istituzione di un organo di consultazione preventiva, formato dagli stessi operatori del settore e dalle Associazioni di categoria, analogamente a quanto avvenuto in sede regionale con l’art. 18 l. r. l.r. 24/2004 (*“Un simile meccanismo avrebbe ben potuto essere posto in essere anche dal Comune di Milano, mediante l’istituzione di un simile organismo che racchiudesse le istanze dei diversi soggetti coinvolti al fine di approntare i mezzi più idonei al raggiungimento dello scopo”*); iii) l’omessa considerazione delle osservazioni presentate dall’Associazione di categoria il 17.11.2020. Omissioni, tutte, queste, che inficerebbero gli atti impugnati sul piano istruttorio e/o motivazionale. Aggiungono l’illegittimità dell’agere amministrativo per aver avviato le consultazioni sul *“Piano Aria e clima”* adottato dal Consiglio Comunale di Milano con Delibera del 21.12.2020, successivamente all’adozione del regolamento impugnato, che ne costituisce attuazione prescrittiva.

2.2. – Con un secondo motivo (*“Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 41, 43 97 e 117, secondo comma, Cost. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 267/2000, con specifico riferimento all’art. 13. Violazione della Direttiva UE 2015/535. Difetto di competenza. Eccesso di potere per illogicità, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, difetto di istruttoria, contraddittorietà e ingiustizia manifeste, disparità di trattamento, sviamento. Violazione del principio di correttezza e buona fede, di efficacia. Violazione del principio di proporzionalità”*), premesso un breve riepilogo dei capisaldi della norma impugnata, denunciano, invece: i) il contrasto della previsione con la normativa di settore vigente che, pur prevedendo analoghi obblighi, li subordina al raggiungimento di limiti prefissati di erogazione, prevedendo, comunque, una serie di eccezioni/modulazioni (art. 18 del d.lgs.n. 257/2016, recepito da Regione Lombardia con art. 89 bis della l.r. 6/2010, così come

modificata dalla l.r. 15/2017); ii) la discriminazione dei distributori milanesi rispetto ai distributori attivi in comuni limitrofi o in ambito regionale; iii) il difetto di norma attributiva del potere (essendo improprio il richiamo – nel testo normativo – all’art. 3^{ter} del d.lgs. 152/2006), stante la competenza statale in materia di tutela dell’ambiente, di limitazione della proprietà privata e dell’iniziativa economica privata (art. 117 Cost.); iv) il contrasto del provvedimento con il PNIRE (Piano Nazionale Infrastrutturale per la rete di ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica) e con il “*Documento di attuazione della Strategia regionale per lo sviluppo della mobilità elettrica*” (d.g.r n. 6366 pubblicata sul BURL SEO n. 12 del 23 marzo 2017).

2.3. – Con un terzo, quarto, quinto e sesto motivo, *sub specie* di violazione di legge e/o eccesso di potere, deducono, sotto vari aspetti, l’erroneità e la sproporzione dello strumento utilizzato a cagione, in sintesi: i) dell’indimostrato impatto sul perseguito obiettivo di riduzione delle emissioni; ii) delle effettive dimensioni del mercato nazionale dei veicoli elettrici; iii) degli inconvenienti pratici della scelta adottata; iv) dell’omessa previsione di incentivi/contributi di spesa; v) della gravosità dell’onere; vi) dell’eccessiva ristrettezza dei tempi per l’ottemperanza all’obbligo.

2.4. - Su tali basi, chiedono l’annullamento degli atti impugnati.

3. - È intervenuta *ad opponendum* Cittadini per l’aria Onlus (05.03.2021), eccependo, in rito, l’inammissibilità del ricorso per (a) omessa notificazione ad almeno un controinteressato e (b) carenza di interesse. Nel merito ha articolato diffuse difese.

3.1. - Si è costituito il Comune di Milano (18.02.2021) depositando memoria (05.03.2021) in vista dell’udienza fissata per la trattazione della domanda cautelare.

4. – Con ordinanza n. 273 dell’11.03.2021 il Collegio ha fissato *ex art.* 55, comma 10 c.p.a., l’udienza pubblica per il successivo 05.10.2021.

5. - In vista dell’udienza di merito, le parti hanno depositato memorie (02 - 03.09.2021) e repliche (13.09 e 14.09.2021).

5.1. – All’udienza del 05 ottobre 2021, previa discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. - Oggetto dell’odierno contendere è la deliberazione del Consiglio Comunale di Milano n. 56 del 19 novembre 2020, pubblicata in data 10 dicembre 2020 (cd. “Regolamento per la Qualità dell’Aria”, di seguito solo “Regolamento”) nella parte in cui (art.11) – ad esclusione delle strutture ubicate su suolo pubblico, dotate di regolare concessione (comma 3) - impone:

a) “*Nel caso di realizzazione di nuovi impianti di distribuzione di carburante e di ristrutturazione totale degli impianti esistenti [...] di installare infrastrutture di ricarica elettrica di potenza elevata almeno veloce, superiore a 22 kW e pari o inferiore a 50 kW, così come definita dell’articolo 2, comma 1, lettera e) del D.lgs. 257 del 16 dicembre 2016*” (comma 1);

b) “*Per tutti gli impianti di distribuzione di carburanti stradali già esistenti e situati sulla rete ordinaria [...] di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica tramite presentazione, entro il 1 gennaio 2022, di un apposito progetto. Tale progetto, da redigere secondo quanto stabilito Disciplinare per le strutture di ricarica per veicoli elettrici del Comune di Milano dovrà essere realizzato entro dodici mesi dalla sua data di presentazione*” (comma 2);

c) “*In caso di impossibilità tecnica dovuta ad accessi e spazi insufficienti, ai sensi di quanto stabilito dalla normativa in materia di sicurezza/ antincendio e dal codice della strada [...] al fine di assolvere gli obblighi di cui ai comma 1 e 2, [di] individuare e realizzare una infrastruttura di ricarica esterna in area pubblica o privata soggetta a servitù di pubblico passaggio esterna al sedime dell’impianto distribuzione carburanti e conforme a quanto stabilito nel “Disciplinare per le strutture di ricarica per veicoli elettrici del Comune di Milano” entro il 1 gennaio 2023*” (comma 4)

6.1. – Per come evincibile dalle premesse al testo normativo ed allegata relazione tecnica, la norma si colloca nel più ampio contesto dell’intervento sistematico di cui al Piano Aria e Clima (PAC) del Comune di Milano (deliberazione n. 79 del 21.12.2020) mirato ad incidere selettivamente su una serie di fattori ben individuati, (tra cui, esemplificativamente: fumo all’aperto, combustione di biomasse legnose, utilizzo fuochi d’artificio, macchine mobili

non stradali, attività produttive e/o **commerciali**, etc.), ritenuti responsabili, nel complesso e ciascuno per il loro contributo, del persistente superamento dei limiti massimi di concentrazione degli inquinanti atmosferici PM 10, PM2.5 e NO2. Il tutto al fine di attuare, anche in ottemperanza a precedenti vincoli nazionali e sovranazionali (Direttiva 2008/50/EC, sentenza C-68/11 del 19 dicembre 2012) ed in considerazione delle aperte procedure di infrazione in sede europea, un'operazione di miglioramento ambientale sul territorio cittadino, finalizzata al contrasto al cd. *“inquinamento atmosferico di prossimità”*, profondamente incidente sulla vivibilità del territorio da parte dei residenti (vd., provvedimento impugnato, all. 1 al ricorso, pp. 2 e ss., pp. 9 e ss.).

6.1.1. – In tale quadro complessivo, l'art. 11 tende dichiaratamente e più nello specifico ad implementare le infrastrutture necessarie per la trasformazione del parco veicolare cittadino (cd. *“passaggio all'elettrico”*), *“a supporto di provvedimenti viabilistici già adottati dall'Amministrazione comunale”* onde incidere – seppur indirettamente – sull'inquinamento generato dal traffico veicolare. Così nelle premesse tecniche al Regolamento: *“il traffico stradale è la principale fonte emissiva di Milano sia per quanto riguarda il Pm10 che per gli ossidi di azoto”*; *“Uno dei limiti per una maggiore diffusione della mobilità elettrica è la presenza di colonnine di ricarica in quanto l'autonomia di un veicolo elettrico è, in generale, ancora inferiore rispetto ad un veicolo con motore a combustione interna. Pertanto un'azione volta a favorire la maggiore presenza di punti di ricarica elettrica sul territorio comunale non può che risultare positiva e in pieno accordo con le politiche locali di indirizzo del trasporto su strada”* (cfr., Regolamento, *“motivazioni generali”*, sub 9.)

7. – Così sinteticamente delimitato il *thema decidendum*, ritiene il Collegio di dover anzitutto esaminare le eccezioni preliminari di cui all'atto di intervento di Cittadini per l'aria Onlus (05.03.2021), successivamente ribadite nelle successive difese (13.9.2021).

7.1. - Sostiene Cittadini per l'Aria l'inammissibilità del ricorso per omessa notificazione ad almeno uno tra i tanti soggetti che avrebbero interesse alla

conservazione della disposizione impugnata, tra cui, esemplificativamente: *“associazioni che si occupano di ambiente o i fornitori dell’energia ma anche [...] gli operatori **commerciali** che producono e distribuiscono automobili elettriche i quali sono fortemente interessati e saranno lesi nell’eventualità di mancata tempestiva realizzazione di una adeguata infrastruttura di ricarica”*.

7.1.1. - L’eccezione è priva di pregio.

7.1.2. - In via generale, l’onere di notifica ai controinteressati, imposto dalla legge a pena di inammissibilità del ricorso (art. 41, comma 2 c.p.a.) ha, alla base, il necessario presupposto dell’individuazione/ facile identificazione, nell’ambito del provvedimento impugnato, di soggetti portatori di un interesse (diretto, concreto ed attuale) contrapposto a quello del ricorrente, perché destinatari (in via diretta o indiretta) di un beneficio, derivante dall’atto controverso (requisito formale e sostanziale).

Orbene, tali elementi – stante la natura regolamentare (generale ed astratta) dell’atto impugnato ed il suo contenuto - non sono evidentemente rinvenibili nel caso di specie. Ne è conferma indiretta lo stesso tenore dell’eccezione esaminata che indica, come potenziali controinteressati, soggetti soltanto genericamente individuati per categorie (associazioni, operatori **commerciali**) e che, al più, possono essere considerati titolari di un interesse di (mero) fatto alla conservazione della norma impugnata, privo di una qualche giuridica consistenza.

7.1.3. - L’eccezione va pertanto rigettata.

7.2. - Sostiene ancora Cittadini per l’Aria la carenza di interesse a ricorrere, stante, in estrema sintesi, l’innegabile ritorno economico derivante dall’installazione delle colonnine, con ingresso su di un nuovo mercato in via sviluppo.

7.2.1. - Anche tale eccezione non merita condivisione: a prescindere dalle prospettive di sfruttamento del “mercato dell’elettrico”, infatti, non v’è dubbio che i ricorrenti subiscano, allo stato attuale ed in varia misura, un significativo pregiudizio dagli obblighi imposti dalla norma controversa, se

non altro sotto il profilo degli oneri economici ed amministrativi da sostenere in vista dell'installazione delle prescritte strutture di ricarica; laddove i futuri e potenziali guadagni portati dalle nuove possibilità **commerciali** non sono, invece, né quantificabili né certi sull' *an* e/o sul *quando*. A ciò va peraltro aggiunta la possibile irrogazione di sanzioni a fronte della mancata ottemperanza alle disposizioni.

7.2.2. - Anche tale eccezione non merita quindi accoglimento.

7.3. - Il ricorso è pertanto – sotto entrambi i profili esaminati - ammissibile.

8. - Passando ora all'esame, nel merito, delle doglianze, si osserva quanto segue.

8.1. - Per evidenti ragioni di priorità logica, ritiene il Collegio di dover affrontare, in prima battuta, il profilo di censura (articolato nel secondo motivo di ricorso, p. 9) relativo alla carenza di potere dell'Amministrazione resistente.

8.1.1. - Sostengono i ricorrenti l'insussistenza, nella materia che occupa, di una norma attributiva di potere regolamentare al Comune, stante l'insufficienza/inidoneità del richiamo, pure contenuto nella proposta regolamento, all'art. 3^{ter} del d.lgs. 152/2006, norma generica ed affatto specifica quanto alle misure strategiche per la tutela della qualità dell'aria ed alla disciplina delle *“misure asseritamente finalizzate alla diffusione dei veicoli elettrici, né tantomeno più specificamente con riguardo alla disciplina degli obblighi di installazione delle colonnine di ricarica elettrica, già dettagliatamente normata a livello comunitario, nazionale e regionale”*.

Non solo.

Il regolamento impugnato avrebbe “invaso” lo spazio riservato *ex artt.* 117, Cost. comma 2, lett. l) (*“l'ordinamento civile e penale”*), m) (*“tutela dei diritti civili e sociali”*) ed s) (*“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema”*) e 13 d.lgs. 267/2000, alla normativa statale, ponendosi con questa, per di più, in evidente conflitto. Gli obblighi imposti dal Comune di Milano che – a tutto voler concedere,

avrebbe potuto fare ricorso al solo esercizio di poteri contingibili e urgenti *ex art. 50 TUEL* – sarebbero pertanto del tutto carenti quanto a base normativa.

8.1.2. - A fronte di tali deduzioni, il Comune (memoria del 05.03.2021) ha richiamato, oltre ai principi cardine dell' "*azione ambientale*" *ex art. 3ter* del d.lgs. 152/2006, dianzi citato, anche il combinato disposto di cui agli artt. 7 e 50, commi 5 e *7ter*, del D.lgs. n. 267/2000, i quali attribuiscono all'Ente locale, in aggiunta al potere di ordinanza contingibile e urgente, uno specifico potere regolamentare per fronteggiare "*situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana*". E la configurazione di tale potere, costituirebbe il precipitato pratico del disposto di cui all'art. 117 Cost., comma 6 e dell'autonomia (statutaria, normativa, organizzativa) riconosciuta ai Comuni dalla medesima Costituzione all'art. 118 e dal TUEL. L'Ente ha quindi richiamato l'art. 7 del medesimo d.lgs. 267/2000, unitamente alla giurisprudenza amministrativa per cui, le materie elencate "in particolare" nella predetta norma, proprio in applicazione del principio di autonomia testé richiamato, non rappresenterebbero un *numerus clausus*.

In base a siffatta tesi, la norma controversa, lungi dal disciplinare, a livello locale, materie riservate alla normativa statale, costituirebbe uno strumento, previsto dalla legge, per fronteggiare la specifica situazione di "*degrado ambientale*" generata dalla scarsa qualità dell'aria sul territorio cittadino, a cagione dell' eccessiva cronica concentrazione di particelle inquinanti (in particolare il PM10 ed il biossido di azoto) favorita, tra l'altro, dalle caratteristiche fisiche e geografiche del territorio.

8.1.3. - Orbene, ritiene il Collegio che tra le opposte prospettazioni sia da preferire quella operata dall'Amministrazione resistente con riconduzione del potere esercitato all'art. 50 co. *7ter* del TUEL, di recente introdotto dall'art. 8 del d.l. n. 14 del 20.02.2017 (conv. l. 18 aprile 2017 n. 48).

Per quanto qui rileva, la norma dispone che "*i comuni possono adottare regolamenti nelle materie di cui al [precedente] comma 5, secondo periodo*", così indicando quelle

“*situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana*” che, ricorrendo l’ulteriore presupposto dell’urgente necessità di intervento, e prima della modifica normativa, avrebbero giustificato il (solo) ricorso al diverso potere sindacale di ordinanza contingibile e urgente.

L’addenda normativa, letta nel contesto dell’intera disposizione recata dall’art. 50, ha inteso affiancare allo strumento sindacale – utile a fronteggiare situazioni contingenti e non altrimenti gestibili – un potere ordinario (consiliare), destinato a gestire problematiche locali di identica natura, ma connotate, all’evidenza, da una tendenziale permanenza, idonea a travalicare la portata ed i limiti dei poteri attribuiti al Sindaco e, per l’effetto, bisognevoli di una gestione “strutturale” di lungo periodo. Così ricostruita la *ratio* del comma 7^{ter}, è evidente che il legislatore del 2017 - nell’ intento, da un lato, di ridefinire i confini netti del potere sindacale e, dall’altro, di individuare mezzi più idonei ed efficaci a rispondere alle esigenze della comunità locale - si colloca nell’ambito del progressivo incremento di quei moduli di autonomia regolamentare, già riconosciuti, ad ampio spettro, dal dettato Costituzionale (art. 5, 114 e 117, comma 6, per cui: “*I Comuni [...] hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*”) e dalle legge ordinaria (in primis, art. 3, comm1 1 e 4 del T.U.E.L, per cui “*Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome*” e “*I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell’ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica*”). Nella consapevolezza che limite ultimo dell’esercizio di tale potere normativo, nel rispetto di un principio di coerenza con le norme eventualmente sovraordinate è e resta sempre il collegamento funzionale con la cura degli interessi della comunità rappresentata che – quanto agli enti locali – si presenta come elemento ineludibile di una corretta interpretazione del principio di legalità (sostanziale) dell’*agere* amministrativo. Quanto a quest’ultimo profilo e volendo semplificare, alla base del corretto

esercizio del potere regolamentare previsto dall'art. 7^{ter}, deve collocarsi sempre e comunque la necessità di gestire una situazione di disagio e/o (in)vivibilità (“degrado”) di rilievo locale, correlata al precipuo territorio di riferimento ed alla popolazione che ivi insiste stabilmente.

8.1.4. - Da quanto sin qui esposto, discende l'infondatezza della dedotta incompetenza del Comune di Milano ad adottare, in via generale, il *Regolamento* di cui è causa; e, più nello specifico, la disposizione controversa (art. 11). È infatti agli atti che la misura in esame si colloca nell'ambito di una serie sistematica di interventi tendenti ad ovviare al costante ed ormai fisiologico e strutturale superamento dei limiti normativi di particelle inquinanti nell'ambito del territorio del Comune di Milano (in specie, il particolato atmosferico (PM10 e PM2.5) il biossido d'azoto (NO₂) e l'ozono), più volte segnalato e già sanzionato in sede europea. Criticità legata a peculiari fattori meteorologici ed orografici ed espressamente individuata nel *“perdurante accumulo e aumento delle concentrazioni di inquinanti correlati a condizioni meteo sfavorevoli alla loro dispersione”* (cfr., premesse alla delibera impugnata, p.4), riscontrato da tempo ormai risalente e con picchi ripetuti e significativi nel corso della stagione invernale, per come da ultimo riscontrato dai rilievi effettuati nel 2020 e meglio definito dall'Amministrazione comunale come *“inquinamento di prossimità”*, i.e. *“l'insieme dei fenomeni di inquinamento dell'aria che, anche nel caso in cui non rappresentino una criticità su una area vasta, possono assumere una notevole rilevanza in termini di impatto locale”*, per fronteggiare il quale, non sono stati sufficienti, sinora, i rimedi temporanei riconducibili all'esercizio del potere di ordinanza sindacale, né altri interventi volti ad incentivare il progressivo abbandono delle attività (e degli stili di vita) legate alle fonti inquinanti (vd., premesse alla delibera impugnata, p. 1 e ss. e Premessa alla relazione tecnica allegata, pp. 1 e ss.).

Ed una siffatta situazione non può - ad avviso del Collegio – non ricondursi al degrado ambientale di cui all'art. 50, commi 5 e 7^{ter} D.lgs. 267/2000, quale condizione di significativo pregiudizio alla vivibilità urbana che il Comune,

quale ente esponenziale, è tenuto – in disparte le responsabilità in sede comunitaria e nazionale, pure rilevanti - se non a garantire, quantomeno a perseguire, nel rispetto del vincolo di rappresentatività della comunità locale.

8.1.5. - Ciò posto, la censura esaminata non merita condivisione e, per l'effetto, va rigettata.

9. – Passando allo scrutinio delle restanti censure, vale la pena richiamare, seppur per sommi capi, la disciplina controversa, collocandola nel più ampio contesto delle analoghe misure previste in sede sovraordinata, *in primis*, in ambito regionale.

Orbene, l'art. 11 del *Regolamento*, prevede, come detto, un obbligo di installazione di colonnine di ricarica elettrica, in capo ai distributori di carburanti, indistintamente se già esistenti o in fase di realizzazione. Così, infatti, la norma: *“Nel caso di realizzazione di nuovi impianti di distribuzione di carburante e di ristrutturazione totale degli impianti esistenti è fatto obbligo di installare infrastrutture di ricarica elettrica di potenza elevata almeno veloce, superiore a 22 kW e pari o inferiore a 50 kW, così come definita dell'articolo 2, comma 1, lettera e) del D.lgs. 257 del 16 dicembre 2016. La descrizione delle caratteristiche tecniche e delle infrastrutture di ricarica devono essere conformi al Disciplinare per le strutture di ricarica per i veicoli elettrici del Comune di Milano. 2. Per tutti gli impianti di distribuzione di carburanti stradali già esistenti e situati sulla rete ordinaria è fatto obbligo ai titolari di autorizzazione all'esercizio dell'impianto medesimo di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica tramite presentazione, entro il 1 gennaio 2022, di un apposito progetto. Tale progetto, da redigere [in conformità] al Disciplinare per le strutture di ricarica per veicoli elettrici del Comune di Milano dovrà essere realizzato dodici mesi dalla sua data di presentazione. [...] 4. In caso di impossibilità tecnica dovuta ad accessi e spazi insufficienti, ai sensi di quanto stabilito dalla normativa in materia di sicurezza/ antincendio e dal codice della strada il titolare è obbligato al fine di assolvere gli obblighi di cui ai comma 1 e 2, a individuare e realizzare una infrastruttura di ricarica esterna in area pubblica o privata soggetta a servitù di pubblico passaggio esterna al sedime*

dell'impianto distribuzione carburanti e conforme a quanto stabilito nel "Disciplinare per le strutture di ricarica per veicoli elettrici del Comune di Milano" entro il 1 gennaio 2023".

La disposizione - che tollera una sola eccezione, esentando i soli impianti di distribuzione di carburanti ubicati su suolo pubblico e se dotati di regolare concessione rilasciata dal Comune ("2. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, non si applicano agli impianti di distribuzione di carburanti stradali su suolo pubblico, se dotati di regolare concessione rilasciata dal Comune di Milano") - costituisce pacifica specificazione, in chiave restrittiva e maggiormente onerosa per i destinatari, dell'analoga disposizione di cui agli artt. 89 ("Misure per il completamento della rete distributiva di metano e di GPL e per lo sviluppo della rete di erogatori di elettricità per veicoli") e 89bis ("Obblighi di dotazione del prodotto metano e di erogatori di elettricità per veicoli per impianti esistenti") della l.r. n. 6/2010 che, per quanto qui rileva, pacificamente:

- (a) ad oggi, non impongono per l'area milanese l'obbligo di colonnine per i distributori di nuova realizzazione (*"dalla normativa regionale si evince che l'obbligo per i nuovi impianti di distribuzione carburanti non vige nel caso in cui ci si trovi nella seguente condizione: salvo mancato raggiungimento del numero minimo di impianti di carburante a metano e GPL per la rete autostradale e, per ciascun bacino di utenza, per la rete ordinaria stabiliti dalla Regione Lombardia (art. 89, comma 1): ricadendo il bacino di Milano nella suddetta situazione, ad oggi non vige l'obbligo di installazione delle colonnine elettriche per i nuovi impianti di distribuzione carburanti?"* cfr., Regolamento);

-(b) quanto ai distributori esistenti, lo subordinano al ricorrere di altri due presupposti legati al volume di carburante erogato ed al superamento – in un arco di tempo bene individuato – delle soglie normative di inquinanti nel territorio (Provincia) di riferimento, salva la facoltà di realizzazione altrove: *"È fatto obbligo per tutti gli impianti di distribuzione di carburanti stradali situati sulla rete ordinaria già esistenti al 31 dicembre 2015, che hanno erogato nel corso del 2015 un quantitativo complessivo di benzina e gasolio superiore a 10 milioni di litri e che si trovano nel territorio di una delle province i cui capoluoghi hanno superato il limite di concentrazioni di PM10 per almeno due anni su sei negli anni dal 2009 al 2014, di*

presentare, entro il 31 dicembre 2018, un progetto al fine di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica, nonché di distribuzione di gas naturale compresso (GNC) o GNL, da realizzare nei successivi ventiquattro mesi dalla data di presentazione del progetto. 2. È fatto altresì obbligo per tutti gli impianti di distribuzione carburanti stradali situati sulla rete ordinaria esistenti al 31 dicembre 2017, che erogano nel corso del 2017 un quantitativo complessivo di benzina e gasolio superiore a 5 milioni di litri e che si trovano nel territorio di una delle province i cui capoluoghi hanno superato il limite delle concentrazioni di PM10 per almeno due anni su sei negli anni dal 2009 al 2014, di presentare, entro il 31 dicembre 2020, un progetto al fine di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica, nonché di distribuzione di GNC o GNL, da realizzare nei successivi ventiquattro mesi dalla data di presentazione del progetto”; “Gli obblighi di cui ai commi 1 e 2 possono essere assolti dal titolare dell'impianto di distribuzione carburanti dotando del prodotto GNC o anche GNL e di ricarica elettrica di potenza elevata almeno veloce, superiore a 22 kW e pari o inferiore a 50 kW, un altro impianto nuovo o già esistente, ma non soggetto all'obbligo di cui ai commi 1 e 2, purché sito nell'ambito territoriale della stessa provincia, con priorità laddove il bacino risulti carente”.

9.1. - Ora, dal semplice raffronto dei testi normativi (comunale e regionale), emerge, all'evidenza, l'atteggiamento più radicale del Comune di Milano rispetto alla Regione: il Comune – nel dichiarato tentativo di incidere, indirettamente, sull'inquinamento determinato dal traffico urbano, nell'ambito di un approccio sistematico a plurime fonti emmissive dannose (riscaldamenti, fumo di sigaretta, combustioni varie) - ha imposto (al netto della limitata eccezione di cui al comma 2) un obbligo generalizzato, gravante su tutti i gestori di impianti di distribuzione ed a prescindere da qualsivoglia altro elemento oggettivo di selezione (ubicazione, dimensioni, volume di carburante erogato, superamento limiti normativi di inquinanti).

L'effetto ultimo di tale approccio è l'estensione soggettiva della prestazione imposta a livello regionale (e nazionale, stante la conformità della normativa regionale alla disciplina di cui all'art. 18 D.lgs. 257/2016), con individuazione

di ulteriori destinatari, precedentemente non individuati (es. i distributori di medie/piccole dimensioni).

E quanto a quest'ultimi e, più in generale – quanto a tutte quelle parti della disciplina esaminata che estendono la portata dell'onere economico dell'installazione delle colonnine – il *Regolamento* è, evidentemente, privo della necessaria copertura normativa (art. 23 Cost., per cui: “*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*”) e merita pertanto di essere annullato.

Si aggiunga, sotto l'ulteriore profilo della ragionevolezza e proporzionalità della disciplina controversa che, per come evidenziato dai ricorrenti, si finisce per far ricadere sulla sola categoria dei gestori degli impianti di distribuzione di carburanti ed a prescindere dalla capacità economica del singolo, gran parte degli oneri (non solo economici, ma anche amministrativi e progettuali), della sostanziale transizione all'elettrico, sul piano infrastrutturale, del Comune di Milano. Ed il tutto, in assenza di una reale proiezione, sul piano tecnico/istruttorio, delle effettive esigenze dell'utenza che – ed è circostanza non contestata dal Comune – non è ancora univocamente rivolta verso il mercato dei veicoli elettrici.

Per quanto, infatti, la diffusione delle auto elettriche – a Milano come a livello nazionale - stia progressivamente aumentando e sia altresì innegabile che “*il fenomeno della mobilità elettrica [...] sia in crescita e che i numeri attuali siano destinati ad aumentare decisamente nel giro di pochi anni*” è altresì non revocabile in dubbio che i veicoli elettrici rappresentano ancora una piccola parte del circolante. Lo stesso Comune, nelle proprie difese – ha specificato che “*oggi ci sono da 2.000 a 2.500 autoveicoli elettrici che quotidianamente entrano in “Area C” (su un totale di circa 80.000 autoveicoli/giorno)*”. In siffatto quadro – e posto che sicuramente l'incremento numerico delle colonnine di ricarica costituisce, per il futuro, il passaggio obbligato, unitamente ad altri fattori, per incentivare l'abbandono dei veicoli più obsoleti ed inquinanti – l'assenza di gradualità nell'adozione di obblighi come quello che ci occupa, non pare condivisibile o, comunque, nel

caso di specie, sorretta da un adeguato supporto istruttorio e motivazionale. In proposito, infatti, non pare sufficiente, a sostegno della disposizione: *“uno dei limiti per una maggiore diffusione della mobilità elettrica è la presenza di colonnine di ricarica [...] pertanto un’azione volta a favorire la maggiore presenza di punti di ricarica non può che risultare positiva”*. Tanto più che il fine del *Regolamento* (abbattimento dell’inquinamento atmosferico) è, allo stato, solo indirettamente perseguito attraverso la realizzazione delle colonnine di ricarica e che, ragionevolmente, la loro distribuzione capillare sul territorio, per specifica ubicazione e quantità - una volta raggiunto l’auspicato incremento di veicoli elettrici, ma anche nel corso del loro aumento progressivo - andrà valutata anche con riferimento a fattori diversi dall’esistenza di un distributore nell’area (es. densità abitativa e/o veicolare, tipologia di strada, esigenze di circolazione) onde adeguarla alle effettive esigenze della popolazione.

9.2. - Sulla scorta di tali considerazioni– assorbiti gli ulteriori motivi e profili di censura – meritano accoglimento le doglianze di cui al terzo, quarto, quinto e sesto motivo di ricorso.

9.3. – Va invece rigettata della domanda risarcitoria, peraltro meramente enunciata nell’epigrafe dell’atto introduttivo e non successivamente ribadita, né argomentata.

9.4. – L’assoluta novità delle questioni trattate giustifica l’integrale compensazione, tra le parti, delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente, nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nelle camere di consiglio dei giorni 5 ottobre 2021, 19 ottobre 2021, con l’intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Valeria Nicoletta Flammini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Valeria Nicoletta Flammini

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO