

Publicato il 29/04/2025

N. 01468/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01448/2024 REG.RIC.



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 1448 del 2024, proposto da

██████████ S.r.l.S., ██████████ e ██████████ S.r.l., ██████████, ██████████
S.r.l., ██████████ S.r.l., ██████████ S.r.l., ██████████ S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentati e difesi dagli avvocati ██████████, ██████████, con domicilio eletto presso
lo studio ██████████ in ██████████ via ██████████;

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli
avvocati ██████████, ██████████, con domicilio eletto presso gli uffici dell'Ente
in Milano, ██████████;

nei confronti

██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ Associazione ██████████ non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

██████████ per ██████████ Milano, Lodi, Monza e Brianza, rappresentato e difeso dagli
avvocati ██████████, ██████████, ██████████ con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia e adozione di idonee misure cautelari,

- dell'ordinanza sindacale n. ORDS 12 del 13 maggio 2024 avente ad oggetto "Ordinanza Sindacale ai sensi dell'art. 50 comma 7 del D.Lgs. 267/2000 al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di regolare ed equilibrata coesistenza di funzioni residenziali a attività commerciali, avuto riguardo alla rilevante presenza di locali, alla densità abitativa e alla morfologia dei luoghi

e armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti nelle seguenti aree:[...]";

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, anche di contenuto ed estremi non noti

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2025 il dott. [REDACTED] e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) Le società ricorrenti impugnano l'ordinanza sindacale n. 12, adottata in data 13.05.2024, ai sensi dell'art. 50, comma 7, del D.Lgs. 267/2000, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di regolare ed equilibrata coesistenza di funzioni residenziali a attività commerciali, avuto riguardo alla rilevante presenza di locali, alla densità abitativa e alla morfologia dei luoghi e armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti in relazione a 12 aree del territorio comunale.

Il provvedimento richiama anche l'art. 15, comma 2, del Regolamento sulle Occupazioni di Suolo Pubblico Temporanee. Leggere nella parte in cui prevede che il Sindaco, in attuazione delle potestà legislativamente riconosciute dall'art. 50, commi 7 e 7 bis, del D.lgs. n. 267/2000 e fermo restando provvedimenti normativi maggiormente restrittivi, può, con proprie ordinanze, definire specifici orari di apertura e chiusura delle attività commerciali, artigianali, alimentari e degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, anche diversamente disciplinando tra l'attività condotta all'interno del locale ovvero sul plateatico, conseguente al rilascio di specifica concessione di occupazione di suolo pubblico, ai sensi del predetto regolamento. La determinazione oraria di cui al comma 2 può riguardare anche solo singoli esercizi o specifiche e determinate via, quartieri, zone ed ambiti urbani maggiormente interessati da: • esigenze di regolare ed equilibrata coesistenza di funzioni residenziali ed attività commerciali, avuto riguardo alla rilevante presenza di locali, alla densità abitativa e alla morfologia dei luoghi; • problemi di ordine pubblico segnalati dalle competenti Autorità e di sicurezza urbana risultanti anche dalla quantità e rilevanza di segnalazioni, esposti, sanzioni comminate ovvero da reiterati problemi connessi all'inquinamento acustico ed ambientale.

L'ordinanza sindacale si basa, sul piano fattuale, sulle conseguenze che il complesso fenomeno della movida produce, in termini di pregiudizio alla quiete pubblica, in determinate aree del territorio comunale ad alta densità abitativa e connotate dalla rilevante presenza di esercizi per la

somministrazione di alimenti e bevande, di imprese artigiane di prodotti alimentari per il consumo immediato o d'asporto, di dehors e strutture leggere. Il provvedimento dà atto dell'abbandono sulla pubblica via di rifiuti connessi alla consumazione di cibo e bevande per asporto, della sosta irregolare, della presentazione di diversi esposti provenienti da cittadini, di segnalazioni inerenti ad assembramenti in pubblica via, di disturbi alla quiete pubblica che hanno comportato interventi della Polizia Locale per la necessità di ripristinare condizioni di decoro.

Muovendo da tale quadro normativo e fattuale, il provvedimento sindacale ordina:

“a) a tutte le tipologie di esercizi pubblici, esercizi di vicinato, attività artigianali di asporto e distributori automatici: il divieto della vendita e della somministrazione per asporto di bevande alcoliche, dalle ore 00.00 alle ore 06.00. Gli esercizi che continuano l'attività di vendita dopo le ore 00.00 sono tenuti a garantire l'impossibilità da parte dei clienti di accedere alle bevande alcoliche riponendo le stesse in aree chiuse come armadi, magazzini, cantine e simili, o comunque interdette all'accesso libero da parte del cliente o anche, nel caso di medie e grandi strutture di vendita, con sbarramento delle corsie e/o scaffalature in cui sono esposti alcolici, salvo la presenza costante di addetti alla sicurezza. Tale divieto deve essere evidenziato alla clientela tramite apposita cartellonistica.

b) a tutti i concessionari di plateatici per somministrazione assistita (pubblici esercizi) e non assistita (attività artigianali alimentari) il divieto di utilizzare il plateatico per qualunque attività, dalle ore 01.00 alle ore 06.00 nei giorni di lunedì, martedì, mercoledì, giovedì, venerdì; e dalle ore 02.00 alle ore 06.00 il sabato e la domenica (cioè la notte tra il venerdì e il sabato e la notte tra il sabato e la domenica) e i giorni festivi infrasettimanali 15 agosto e 1 novembre;

c) il divieto di commercio in forma itinerante su area pubblica e di qualsiasi forma itinerante di somministrazione di alimenti e bevande anche a titolo gratuito o promozionale, dalle ore 20.00 alle ore 06.00, fermo il rispetto dei divieti previsti per il commercio su aree pubbliche in forma itinerante, dalle Ordinanze Sindacali P.G. 78193/2013 del 28 gennaio 2013 e P.G. 662913/2015 del 4 dicembre 2015. Si dà atto che nell'area di corso Garibaldi (nel tratto compreso tra via Moscovia e via Marsala) e in Largo La Foppa resta in vigore l'ordinanza sindacale n. 41/2021 del 04/06/2021”.

2) Sono infondate le censure con le quali si lamenta l'erronea applicazione dell'art. 50, comma 7, del TUEL e, quindi, l'incompetenza del Sindaco ad adottare determinazioni incidenti sugli orari di apertura degli esercizi pubblici al fine di contemperare le esigenze residenziali con quelle delle attività commerciali nel contesto del fenomeno della movida; competenza che, in tesi, spetterebbe al Consiglio Comunale.

L'art. 50, comma 7, cit. assegna al sindaco il potere di coordinare e riorganizzare, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la norma richiamata delinea, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, un generale potere del sindaco di disciplinare gli orari degli esercizi pubblici, compresi quelli destinati alla somministrazione di alimenti e bevande laddove emergano esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica (cfr. ex multis T.A.R. Lombardia n.2639/2019; Tar Lombardia – Brescia n. 383/2023; C.d.S n. 4794/2015).

Si tratta di un'impostazione ermeneutica ribadita dalla Corte Costituzionale (cfr. sentenza 18 luglio 2014, n. 220), la quale evidenzia che l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, sia di legittimità, sia di merito, ha elaborato un'interpretazione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, compatibile con i principi costituzionali evocati, nel senso di ritenere che la stessa disposizione censurata fornisca un fondamento legislativo al potere sindacale di disciplinare gli orari dei pubblici esercizi per esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica.

Ne deriva che l'ordinanza impugnata è compresa nella competenza del sindaco, estendendo un potere espressamente attribuitogli dalla legge.

Non è condivisibile la tesi per cui l'ordinanza esprimerebbe scelte politiche, riservate all'organo consiliare. Infatti, l'atto non incide sulla complessiva organizzazione comunale delle attività di somministrazione di alimenti e bevande, ma è teso a realizzare uno specifico bilanciamento tra le esigenze di taluni esercizi commerciali e il rispetto della salute e della quiete pubblica riferibili ai residenti in determinate zone interessate dal fenomeno della movida e, in tal senso, si rivolge a specifiche attività proprio in ragione dell'intensità del fenomeno ad esse correlato.

Né è sostenibile, come invece dedotto dai ricorrenti, che il potere, quand'anche ritenuto di competenza sindacale, sarebbe stato esercitato in violazione di legge per mancanza degli indirizzi espressi dal consiglio comunale, cui il sindaco è tenuto ad uniformarsi ai sensi della norma in esame.

Come già accennato, l'art. 15, comma 2, del Regolamento sulle Occupazioni di Suolo Pubblico Temporanee Leggere, che interviene anche in relazione ai poteri sindacali di cui all'art. 50, comma 7, del D.lgs. n. 267/2000 ribadisce l'attribuzione al sindaco del potere di definire specifici orari di apertura e chiusura delle attività commerciali, artigianali, alimentari e degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, anche diversamente disciplinando tra l'attività condotta all'interno del locale ovvero sul plateatico, conseguente al rilascio di specifica concessione di occupazione di suolo pubblico, precisando che la determinazione oraria può riguardare anche solo singoli esercizi o specifiche e determinate via, quartieri, zone ed ambiti urbani. La norma correla l'esercizio del potere ad esigenze di regolare ed equilibrata coesistenza di funzioni residenziali ed attività commerciali, avuto riguardo alla rilevante presenza di locali, alla densità abitativa e alla morfologia dei luoghi, nonché a problemi di ordine pubblico segnalati dalle competenti Autorità e di sicurezza urbana risultanti anche dalla quantità e rilevanza di segnalazioni, esposti, sanzioni comminate ovvero da reiterati problemi connessi all'inquinamento acustico ed ambientale.

La norma esprime gli indirizzi del Consiglio comunale nella materia e il provvedimento impugnato risulta coerente con essi, per presupposti e disciplina introdotta, sicché è destituita di fondamento la tesi per cui l'ordinanza avrebbe dovuto essere preceduta da uno specifico atto di indirizzo consiliare, atteso che il Consiglio si è già espresso in via regolamentare.

Sotto altro profilo, l'accertata riconducibilità dell'ordinanza ad una specifica competenza sindacale ne esclude l'illegittimità - pure dedotta dai ricorrenti - per mancato esercizio dei poteri di cui all'art. 50, comma 5 e 7 bis, del TUEL.

La prima delle norme ora richiamate prevede un potere di ordinanza contingibile e urgente, non attinente alla fattispecie in esame, che non è connotata dai relativi presupposti.

Neppure si ataglia la previsione del comma 7 bis, che legittima l'introduzione con ordinanza sindacale, non contingibile e urgente, di limitazioni temporanee agli orari di vendita e di somministrazione, in dipendenza di determinate condizioni. Nel caso di specie l'amministrazione è

intervenuta a regolare gli orari per contenere gli effetti pregiudizievoli di un fenomeno perdurante da anni, rispetto al quale non si pone l'esigenza di una limitazione temporanea degli orari, ma di una disciplina "a regime" che valga a contemperare i diversi interessi in conflitto, ma parimenti meritevoli di tutela.

3) Con un altro gruppo di censure i ricorrenti lamentano, in termini di difetto di istruttoria e carenza motivazionale, l'incoerenza dell'ordinanza con i contenuti dello studio elaborato dal Politecnico di Milano, pure richiamato dal provvedimento impugnato. Si sostiene che l'individuazione delle aree cui limitare gli effetti dell'ordinanza impugnata non sarebbe stata effettuata nel rispetto dei parametri e delle risultanze dello studio elaborato dal Politecnico.

La censura non è condivisibile.

Nella parte motivazionale l'ordinanza sindacale precisa le modalità di individuazione delle aree interessate dalla movida e quindi oggetto delle limitazioni introdotte, rilevando che ciò è avvenuto "in coerenza" con l'analisi metodologica effettuata dal Politecnico di Milano nell'ambito del regolamento per l'individuazione delle aree da sottoporre a tutela.

Non solo, l'ordinanza precisa che le aree sottoposte alla regolamentazione degli orari non sono state determinate in forza dell'analisi metodologica effettuata dal Politecnico di Milano, ma sulla base del monitoraggio strutturato degli ambiti urbani particolarmente frequentati in orario notturno e interessati dal fenomeno della movida.

Il monitoraggio delle aree della Movida è avvenuto ad opera di un Organismo di Presidio Istituzionale (c.d. OPI Movida), che, sulla base delle risultanze acquisite, ha prospettato una regolamentazione degli orari delle attività di somministrazione per asporto di bevande alcoliche e di utilizzo dei plateatici nelle aree omogenee della movida, sfociata dapprima nell'ordinanza sindacale n 66/2023, non oggetto del presente giudizio, relativa a particolari aree comunali, poi nel provvedimento impugnato.

L'analisi denominata "criteri metodologici per perimetrazione aree movida da sottoporre alle limitazioni orarie ai sensi del vigente regolamento per le occupazioni di suolo pubblico temporanee leggere", elaborata dalla Direzione Sicurezza Urbana del Comando di Polizia Locale (presente in atti), precisa, da un lato, che è stato istituito uno strumento di analisi multidisciplinare destinato ad interfacciare le banche dati esistenti nelle diverse Direzioni dell'amministrazione comunale, dall'altro, che i criteri di delimitazione delle aree sono quelli espressi dal Regolamento comunale sulle occupazioni di suolo pubblico temporanee leggere, riassumibili in: rilevante presenza di locali e di dehors, densità abitativa, morfologia dei luoghi, segnalazioni di sicurezza urbana.

L'analisi compiuta ha consentito di definire la concentrazione dei "fenomeni critici connessi al tema Movida e di individuare alcune zone della città dove maggiore è l'addensamento di simili criticità.

Sulla base di questi criteri e delle analisi richiamate è avvenuta la delimitazione delle aree cui riferire le limitazioni orarie stabilite dall'ordinanza impugnata.

Anche la relazione elaborata dalla Polizia Municipale precisa che le risultanze dell'indagine sono "coerenti" con l'analisi effettuata dal Politecnico di Milano.

Tale coerenza non si traduce nella necessaria identità delle zone comunali cui riferire l'ordinanza sindacale, con quelle prese in considerazione dal Politecnico, ma solo nella condivisione di principi e criteri di indagine.

Del resto, l'analisi demandata dall'amministrazione al Politecnico si correla ad un diverso, seppur connesso, ambito di funzione amministrativa.

Infatti, la Giunta comunale, con deliberazione n. 934 del 30.06.2023, ha approvato le "Linee di indirizzo per lo sviluppo di soluzioni durevoli, idonee ed efficaci a contrastare e/o mitigare l'inquinamento acustico, il disturbo alla quiete pubblica e gli altri effetti negativi derivanti dalla Movida"; in tale contesto si è articolata non solo l'attività amministrativa sfociata nel provvedimento impugnato, ma anche quella diretta alla formulazione di una proposta di regolamento per la disciplina delle attività di somministrazione di alimenti e bevande volta anche a contingentare, in alcuni specifici ambiti urbani, il rilascio di nuove autorizzazioni commerciali.

Rispetto a quest'ultimo profilo l'amministrazione ha affidato al Politecnico un'attività di supporto tecnico scientifico per la definizione degli ambiti urbani particolarmente frequentati in orario notturno e interessati dal fenomeno della movida.

Si tratta di un'attività rivolta – sulla base delle previsioni del d.l.gs 59/2010 recante l'attuazione della direttiva 2006/123/CEE relativa ai servizi nel mercato interno – alla delimitazione di zone del territorio comunale da sottoporre a tutela, nelle quali il rilascio di nuove autorizzazioni è subordinato al rispetto di specifici criteri, al fine di contenere gli effetti negativi connessi alla movida in termini di inquinamento acustico, decoro e mobilità.

Pertanto le risultanze dell'analisi compiuta dal Politecnico non sono poste alla base del provvedimento impugnato, che riflette un'autonoma attività istruttoria, sicché la circostanza che le zone individuate dall'ordinanza sindacale non collimino con quelle indicate nella relazione del Politecnico, non è indice né di difetto di istruttoria, né di carenza motivazionale, contrariamente a quanto dedotto dalle ricorrenti.

Né il difetto di istruttoria emerge in ragione dell'adozione del provvedimento impugnato in assenza di una rilevazione acustica, come pure ritenuto dalle ricorrenti.

Invero, l'ordinanza sindacale non è diretta a contenere una particolare situazione di inquinamento acustico, ma ad intervenire sul più complesso fenomeno della movida che coinvolge profili relativi alla salute, alla quiete dei residenti e al decoro urbano.

4) Quanto alle ulteriori censure proposte:

- non sussiste la dedotta disparità di trattamento rispetto ad esercizi collocati in aree limitrofe, atteso che non è dimostrato che si tratti di locali di somministrazione di alimenti e bevande insistenti in aree in cui gli effetti negativi del fenomeno della movida, complessivamente inteso, siano sovrapponibili a quelli presenti nelle zone cui si riferisce il provvedimento impugnato;

- la delimitazione del periodo di durata dell'efficacia dell'ordinanza e degli orari di divieto di vendita, come somministrazione per asporto, delle bevande alcoliche e dell'utilizzo dei plateatici non risulta arbitraria, né carente sul piano della proporzionalità;

- in particolare, l'ordinanza produce effetti dal 20.05.2024 fino al 04.11.2024, ossia in un arco temporale in cui le ordinarie e notorie condizioni climatiche favoriscono la frequentazione delle aree interessate dalla movida;

- inoltre, il divieto è riferito, quanto alla vendita per asporto al tempo compreso tra le ore 00.00 e le ore 06.00; il divieto di utilizzare il plateatico per qualunque attività è riferito al periodo compreso

tra le ore 01.00 e le ore 06.00 nei giorni di lunedì, martedì, mercoledì, giovedì, venerdì e tra le ore 02.00 alle ore 06.00 il sabato e la domenica e i giorni festivi infrasettimanali 15 agosto e 1 novembre;

- si tratta di limitazioni che non riguardano la fascia oraria diurna, ma solo una parte di quella notturna e che incidono in modo contenuto sull'effettiva possibilità di vendita per somministrazione di alcolici, atteso che l'art. 6, comma 2, del d.l. 3 agosto 2007, n. 117 - recante la disciplina statale degli orari di vendita delle bevande alcoliche e superalcoliche – vieta la vendita di alcolici dalle ore 03.00 e per le tre ore successive;

- del resto gli orari sono stati determinati dal provvedimento sindacale in modo meno restrittivo, per lo meno per ciò che riguarda l'uso del plateatico e l'oggetto del divieto (le bevande alcoliche), rispetto a quanto indicato nell'atto di avvio del procedimento del 12.04.2024, proprio in conseguenza del contraddittorio procedimentale instaurato con le parti interessate;

- la misura adottata incide in modo ragionevole e limitato sugli interessi dei ricorrenti, attuando un equilibrato bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica degli esercizi commerciali e le esigenze di tutela della salute e della quiete pubblica riferibili ai residenti, in coerenza con il principio di proporzionalità;

- in proposito va ribadito che il provvedimento impugnato non incide sugli orari di apertura degli esercizi, ma solo sulla vendita e somministrazione per asporto di bevande alcoliche e sull'uso del plateatico;

- neppure sussiste il dedotto difetto di motivazione a fronte del parere negativo reso dalla Commissione comunale dei pubblici esercizi, che integra una valutazione non vincolante, fermo restando che le risultanze istruttorie in ordine al pregiudizio agli interessi dei residenti e all'intensità del fenomeno della movida giustificano in modo ragionevole l'adozione del provvedimento nonostante il parere della Commissione.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza delle censure esaminate.

5) In definitiva, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza)

definitivamente pronunciando:

1) respinge il ricorso;

2) condanna i ricorrenti al pagamento delle spese di lite, liquidandole in euro 4.000,00 (quattromila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere, Estensore

Mauro Gatti, Consigliere

L'ESTENSORE
Fabrizio Fornataro

IL PRESIDENTE
Marco Bignami

IL SEGRETARIO