

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA CAMPANIA - NAPOLI

RICORSO

Istanti l'avv. **Raffaele Di Monda**, nato a Napoli il 29/10/1970, residente in Napoli alla Via S. Strato n. 2, C.F.: DMN RFL 70R29 F839U, n.q. di procuratore di se stesso e, giusta procura a margine del presente atto, dell'avv. **Vincenzo Fusaro**, nato a Napoli il 18/04/1975 e residente in Napoli alla Via S. Gennaro al Vomero n. 15, C.F.: FSR VCN 75D18 F839T, nonché della sig.ra **Elvira Ricciardi**, nata a Napoli il 15/06/1973 e residente in Napoli al Corso Umberto I n. 90, C.F.: RCC LVR 73H55 F839A, tutti elett.te domiciliati presso lo studio dell'avv. Raffaele Di Monda in Napoli alla Via Seggio del Popolo n. 22. Ai sensi degli artt. 136 e 170 c.p.c., si dichiara di voler ricevere le comunicazioni relative al presente procedimento al fax n. 02/70059889 e all'indirizzo di posta elettronica certificata raffaeledimonda@avvocatinapoli.legalmail.it;

Contro: **Comune di Napoli**, in persona del Sindaco p.t., dom.to presso la sede di Napoli alla Piazza Municipio, Palazzo San Giacomo;

per l'annullamento

previa sospensione dell'esecuzione,

- della delibera n. 839 del 28/07/2011 della Giunta comunale, avente ad oggetto: "Approvazione in linea tecnica del documento Interventi per la mobilità sostenibile nell'Area Centrale. Istituzione, ai sensi dell'art. 7, comma 9, del D.lgs. 285/92 e ss. mm e ii, della Zona a Traffico Limitato del Centro Antico e di Aree Pedonali - atto senza impegno di spesa;
- di ogni altro atto allo stesso preordinato, presupposto, connesso e conseguente.

FATTO

A) con Delibera n. 839/2011, il Comune di Napoli, in persona del suo Sindaco p.t. stabiliva l'estensione di una maxi zona a traffico limitato che comprende Via Foria, Via Duomo, Corso Umberto I, Via Toledo, Via Pessina, Via San Felice, Via Broggia, Via Costantinopoli, Piazza Cavour, Via San Giovanni a Carbonara e Via Rosaroll, per una

superficie complessivamente considerata pari a circa 63 ettari di territorio su 117,13 ettari;

B) la Delibera non poteva essere adottata, ed è quindi illegittima, per due ordini di motivi: innanzitutto, perché essa è subordinata alla previa adozione di un Piano Urbano del Traffico, che nel caso di specie non è valido; inoltre, perché con le Ordinanze n. 3566 del 05/03/2007 e n. 3932 del 07/04/2011 venivano predisposti interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio della città di Napoli, demandando la competenza ad adottare provvedimenti non al Sindaco, ma ad un Commissario nominato;

C) obiettivo primario della Giunta è, evidentemente, quello di “liberare” Napoli dalla morsa del congestionamento del traffico cittadino e del conseguente tasso di inquinamento, sicuramente elevatissimo; però, stabilire la cd. ZTL in un'area geograficamente tanto estesa quanto quella cui è stata applicata, significa non tenere conto della questione più grave che attanaglia non solo Napoli, ma anche le zone limitrofe a quella compresa nella ZTL: il problema della mobilità all'interno della città. Con la ZTL, infatti, diventa arduo raggiungere il centro per chiunque abiti in un quartiere distante da esso; soprattutto in questo momento contingente in cui i mezzi pubblici, come è noto, hanno anche ridotto le corse. Per un cittadino residente nel quartiere Piscinola, ad esempio, recarsi a Via Guglielmo Sanfelice o a Via Costantinopoli diventa impresa praticamente impossibile! È, dunque, questo il risultato che il nostro Sindaco voleva ottenere? Limitare lo spazio di movimento dei suoi cittadini? Eppure, la libertà di movimento è un diritto costituzionalmente garantito, così come dovere imprescindibile è il cd. contemperamento delle opposte esigenze: rendere più ecologica e meno inquinata la città, nonché consentire alle persone di muoversi liberamente nel territorio e senza ostacoli di sorta;

D) attualmente, la Delibera n. 839/2011 è assolutamente inapplicabile, perché priva di un piano regolatore che possa agevolmente gestire le molteplici situazioni di disagio: occorrerebbe realizzare, innanzitutto, dei parcheggi di interscambio, utilizzando quelli già esistenti e dismessi, ma anche istituirne di nuovi, nelle aree della città che offrano il giusto spazio; per esempio, l'area che circonda la zona portuale; inoltre, un problema gravoso è quello relativo all'orario della ZTL dalle ore 07:00 alle ore 18:00; durante un'intera giornata di lavoro, i cittadini sono impossibilitati a spostarsi all'interno della città o possono farlo impiegando il quadruplo del tempo che avrebbero impiegato prima dell'istituzione della zona a traffico limitato estesa su tutto il territorio della cd. zona greco-romana. Sarebbe stato quantomeno opportuno istituire una sorta di *free pass* per gli esercenti e per tutti

coloro che svolgono una attività anche di natura non squisitamente commerciale, come i professionisti o gli impiegati, che abbiano l'esigenza di raggiungere rapidamente l'area della ZTL;

E) da tali considerazioni si evince in modo incontrovertibile la mancanza di considerazione di tutti gli aspetti collegati alle molteplici difficoltà che incontrano i napoletani e le persone che abitano nelle provincie, non solo a raggiungere i punti nevralgici della città, ma anche, e ciò costituisce il corollario dell'intera problematica, a fruire dei servizi all'interno della stessa; servizi che sono decisamente compromessi in modo irrimediabile da questa disastrosa situazione! Se le corse degli autobus non stessero attraversando il momento di forte crisi in cui attualmente versano, si sarebbe agevolmente superato il problema incrementando le stesse, così da garantire gli spostamenti. Ma la congiuntura così negativa tra i tagli ai trasporti e la creazione di una zona a traffico limitato per un'area geograficamente così estesa ha reso la situazione insostenibile e paradossale.

Il provvedimento impugnato, così come in epigrafe indicato, è illegittimo e risulta gravemente lesivo dei diritti ed interessi dei ricorrenti, per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) Sviamento di potere. Incompetenza.

Con il primo motivo, i ricorrenti chiedono l'annullamento dell'impugnato provvedimento per sviamento di potere, incompetenza dell'organo di emissione. Ed invero appare evidente che la Giunta Comunale ha esercitato poteri spettanti ad altro organo.

La situazione emergenziale relativa al traffico ed alla mobilità nella città di Napoli, per la sua intrinseca possibilità di incidere negativamente sulla qualità della vita dei cittadini, nonché la loro salute e le relazioni sociali ed economiche, ha indotto il governo a dichiarare il commissariamento dell'amministrazione comunale ed a nominare un commissario delegato, individuato nella persona dello stesso sindaco, cui venivano attribuiti i poteri atti a prendere tutte le iniziative ed adottare tutte le misure necessarie al superamento dello stato di emergenza.

A tal'uopo, con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 marzo 2007, all'art. 1, disponeva: *"1. In relazione alla situazione di grave crisi derivante dalle complesse problematiche del traffico e della mobilità, suscettibili di compromettere la qualità della vita della collettività interessata, e di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 settembre citato in premessa, il sindaco di Napoli, è nominato fino al 31 dicembre 2008, **commissario delegato** per l'attuazione degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza dichiarata nel territorio della città di*

Napoli”

La stessa ordinanza, nel disciplinare i poteri del commissario delegato, indica al punto a1):

“la realizzazione di parcheggi, anche a tariffa, nonché per l'estensione delle aree pedonali e delle zone e corsie a traffico limitato e consolidamento di quelle attuate in via sperimentale..”

La menzionata ordinanza veniva confermata ed integrata dalla Ordinanza del Consiglio dei Ministri del 4 ottobre 2007, che si occupava di chiarirne meglio i concetti.

Persistendo tuttavia il grave stato di emergenza il governo riconfermava la nomina di commissario delegato in capo al sindaco, invitandolo alla sollecita adozione dei provvedimenti necessari al superamento della crisi. Pertanto, con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 3891 del 4 agosto 2010, disponeva all'art. 4: *“Il sindaco di Napoli, commissario delegato ai sensi dell'art. 1, comma 1, dell'ordinanza del presidente del Consiglio dei Ministri n. 2566/2007, e successive modifiche ed integrazioni, provvede, in regime ordinario ed in termini di urgenza, al completamento, entro il 31.12.2010, di tutti gli interventi programmati ed avviati e di tutte le iniziative di natura amministrativa e contabile necessarie per il definitivo superamento del contesto di criticità determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio della città di Napoli”*

Infine, e questo è il provvedimento che assume assorbente interesse ai fini della presente impugnativa, persistendo ancora la situazione di criticità, l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3932 del aprile 2011, all'art. 9, esplicitamente stabilisce: **“1. La dott.ssa Maria Grazia D'Ascia è nominata commissario delegato IN SOSTITUZIONE del sindaco di Napoli per il compimento, entro e non oltre il 31 dicembre 2011, di tutte le iniziative necessarie per la chiusura della gestione commissariale di cui alla ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3566/2007 e successive modifiche e integrazioni”**

Appare dunque evidente, non essendo mai stata revocata l'ordinanza 3932/2011, che la giunta comunale ha esercitato un potere espressamente assegnato dal Presidente del Consiglio dei Ministri ad un commissario delegato appositamente nominato. E questo configura i vizi di sviamento di potere, incompetenza e violazione del principio di ragionevolezza non trovando spazio nel nostro ordinamento la possibilità di concorrenza dei poteri. Tale teoria, pur da qualcuno sostenuta, non solo nega la funzione dell'istituto dei poteri sostitutivi, *“ma trascura il principio di carattere generale per cui una stessa attribuzione di potere non può essere conferita ed appartenere, nello stesso momento, a due organi diversi e distinti dell'amministrazione, siano essi legati da rapporto interorganico, ovvero, a fortiori, da rapporto intersoggettivo”* (Tar Veneto, sez I, sent. 3847/2005)

Il principio di legalità esige che il titolare del potere sia quello, e quello soltanto,

individuato dalla norma. Ed infatti, quando ci si trova di fronte a poteri “concorrenti”, deve essere la stessa norma a stabilire attraverso quale procedura il potere condiviso vada esercitato, disponendo intese, accordi, concerto. E non è questo il nostro caso, non essendo intervenuta nessuna disciplina che regoli il coordinamento dell’attività svolte dai diversi soggetti. I due diversi poteri non concorrono, ma si escludono necessariamente poiché il commissario delegato, una volta nominato in sostituzione della amministrazione inadempiente, non si aggiunge, né si pone in concorrenza o in subordine agli organi ordinari dell’amministrazione surrogata, ma ne assume i poteri e ne diviene titolare esclusivo, come organo straordinario, per tutto il tempo del mandato conferitogli.

Inoltre, come affermato sempre dal TAR Veneto, *“poiché il rapporto che lega il commissario ad acta con l’amministrazione surrogata è di carattere interorganico, nel senso che il primo diviene ed agisce come organo straordinario dell’amministrazione, non è possibile concepire che operino, nello stesso tempo e con identiche attribuzioni, gli organi ordinari e quelli straordinari della stessa amministrazione. In tal caso sussisterebbe, peraltro, la possibilità concreta dell’assunzione, anche conflittuale, del potere ad opera di più soggetti che potrebbero esercitarla in reciproca contraddizione e comunque in duplice forma, ponendo in essere provvedimenti diversi con effetti incerti anche per i destinatari degli stessi, i quali potrebbero quindi ritrovarsi non più al cospetto dell’unico titolare dell’attribuzione ma di fronte ad una pluralità di soggetti che ne rivendichino l’esclusiva titolarità in virtù di criteri aleatori ed empirici come quello della prevenzione”*

Tale esaustiva motivazione chiarisce che il rapporto che lega il commissario ad acta con l’ente pubblico surrogato è di carattere interorganico, nel quale il primo agisce come organo straordinario del secondo, non essendo concepibile che organi straordinari ed ordinari della medesima amministrazione operino con i medesimi poteri ed attribuzioni sulle stesse materie.

In tal senso, oltre la recente richiamata pronuncia del T.A.R. Veneto, anche Consiglio di Stato, sez IV, sent. 71/1998; Consiglio di Stato, sez. V, sent. 1332/1999; T.A.R. Emilia Romagna, sez. II, sent. 280/1999.

E la tesi esposta è sostenuta anche dalla realtà fattuale. Basti pensare che l’ordinanza istitutiva della ZTL di Messina era stata emessa dal sindaco nella sua espressa qualità di Commissario delegato e non certo dalla Giunta Comunale. E ciò perché una volta nominato un Commissario straordinario Delegato è solo a quest’ultimo che spetta il potere di assumere i provvedimenti necessari, in base ai poteri conferitigli nell’ordinanza di nomina e sottratti dunque all’amministrazione inadempiente.

Tutto quanto esposto conferma che il potere non può essere che unico e che una volta attribuito al commissario, l’amministrazione surrogata non può esercitare tale attribuzione

sino a quando non cessino le funzioni del commissario ad acta (nel nostro caso nel dicembre 2011) e questi non abbia, in tal veste, già esercitato la funzione sostitutiva.

2) Violazione e falsa applicazione degli artt. 7, comma 9, e 36 D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada). Regolamentazione e sistemazione di Z.T.L. in assenza di PUT.

Il nuovo Codice della strada, all'art. 36, fa obbligo della redazione del Piano urbano del traffico (PUT) ai comuni con popolazione residente superiore a trentamila abitanti, ovvero comunque interessati da rilevanti problematiche di circolazione stradale. Secondo la definizione fornita dall'art. 36 del D.lgs. n. 285/92, "il Piano Generale del Traffico Urbano (P.G.T.U.) è costituito da un insieme coordinato di interventi nell'area urbana per il miglioramento delle condizioni di circolazione stradale dei pedoni, dei mezzi pubblici e dei veicoli privati, realizzabili nel breve periodo, **arco temporale biennale**, e nell'ipotesi di dotazioni di infrastrutture e mezzi di trasporto sostanzialmente invariate. In particolare, il P.G.T.U. deve essere inteso come piano di immediata realizzabilità, con l'obiettivo di contenere al massimo - mediante interventi di modesto onere economico - la criticità della circolazione". Il P.G.T.U. viene inteso, dunque, come piano a breve termine e a basso impegno finanziario, per la realizzazione gestionale delle risorse disponibili (trasporto collettivo su ferro e su gomma, viabilità e spazi per il parcheggio e la sosta) al fine di migliorare la mobilità e contestualmente le condizioni ambientali della città.

Ai sensi dell'art. 7, comma 9, del nuovo Cds, i comuni, con deliberazione della giunta, provvedono a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio.

L'ultimo aggiornamento del P.G.T.U. del Comune di Napoli risale al biennio 2002-2004. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 08/09/2006, stante anche il mancato aggiornamento del P.G.T.U. da parte dell'Ente comunale per il periodo successivo al 2004, dichiarava lo stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio della città di Napoli, nominando apposito commissario delegato, nella persona del sindaco p.t. per tutto il periodo del commissariamento, che tuttora perdura. Il PUT non è stato mai aggiornato e non ne è stato redatto uno nuovo. Ci troviamo di fronte ad un atto non nullo, in quanto esistente, ma senz'altro invalido, in quanto difforme rispetto a norme espresse dall'ordinamento giuridico, il che ne determina l'illegittimità. La figura principale di invalidità del provvedimento amministrativo è rappresentata dalla illegittimità, che si ha quando l'atto, pur essendo esistente da un punto

di vista giuridico, presenta un vizio che lo rende difforme dalla fattispecie astratta prevista dal legislatore. La legittimità attiene alla rispondenza dell'atto alle norme giuridiche che disciplinano l'esercizio del potere, senza alcuna considerazione dei risultati conseguiti. Allo stato, pur essendo esistente un PUT (esistenza oggettiva, rappresentata dal documento prodotto), lo stesso non può essere ritenuto formalmente valido perché inadeguato, in quanto non rispetta i parametri previsti dalla legge, né sostanzialmente valido, perché destituito dal commissariamento.

La Delibera n. 839 della Giunta Comunale approvata il 28/07/2011 ed immediatamente esecutiva è stata emessa in presenza di un Piano Urbano del Traffico illegittimo, atto presupposto delle conseguenti determinazioni adottate dal Comune e qui parimenti impugnate.

Come stabilito dal TAR SICILIA - PALERMO, SEZ. I, con la sentenza 24 giugno 2008 n. 842, **sono illegittime le ordinanze con le quali il Comune istituisce delle zone a traffico limitato per violazione dell'art. 7, comma 9, del Cds, per l'acclarata mancanza del Piano Urbano del Traffico, la cui esistenza è, invece, imposta dalle direttive ministeriali previste dalla stessa norma.**

Ma vi è di più. Le Direttive ministeriali indicano l'articolazione della pianificazione del traffico urbano in tre livelli di progettazione, quello generale (**Piano generale del traffico urbano - P.G.T.U.**), quello di dettaglio (**Piani particolareggiati del traffico urbano**), quello attuativo (**Piani esecutivi del traffico urbano**). I Piani particolareggiati ed i piani esecutivi riguardano ambiti territoriali più ristretti di quelli dell'intera area urbana e sono orientati all'attuazione di interventi specifici (sistemazione di aree pedonali, regolamentazione e **sistemazione di Z.T.L.**, individuazione e/o protezione di percorsi riservati ai mezzi pubblici, dispositivi di traffico in particolari zone o nodi etc.) per il miglioramento della circolazione.

La zona a traffico limitato è, quindi, considerata un piano particolareggiato del più ampio piano che si chiama PUT (Piano Urbano del Traffico). Risulta ovvio, pertanto, che la ZTL non può essere attivata in assenza di un piano urbano del traffico.

Anche laddove si volesse considerare esistente un PUT, da individuarsi in quello adottato per il periodo 1997-2001, aggiornato per il 2002-2004, lo stesso sarebbe, in ogni caso, **inadeguato**, attesa la violazione, da parte del Comune di Napoli, di quanto disposto dall'art. 36 D.lgs. n. 285/92, il quale prevede uno schema "a cascata", che va dal Piano Generale ai Piani particolareggiati e, quindi, ai piani esecutivi. Contrariamente allo schema previsto ex lege, il Comune di Napoli ha impostato il P.G.T.U. 1997-2001 ed il successivo aggiornamento, procedendo in modo integrato, mediante accorpamento del Piano

Generale con i Piani particolareggiati, nel dichiarato intento di rispondere tempestivamente alle urgenze della situazione. Obiettivo evidentemente fallito, atteso che di lì a breve subentrava il commissariamento, proprio a causa dell'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della viabilità.

Tale situazione non sembra, invece, essersi determinata in un Comune, come quello di Roma, che ha da tempo regolamentato la Z.T.L. del centro storico, articolata su sei settori, tecnologicamente modernizzata e stabilizzata nelle sue dimensioni con 23 varchi elettronici esistenti, il tutto nel pieno rispetto dei tre livelli di progettazione determinati dal Piano Generale del Traffico Urbano, dai Piani Particolareggiati del Traffico Urbano e dai Piani Esecutivi del Traffico Urbano. Solo per evidenziare evidenti *défaillances* del PUT redatto dal Comune di Napoli, si fa notare come il PUT redatto dal Comune di Roma è molto più analitico ed articolato, prevedendo i seguenti documenti:

- Piano Generale;
- Regolamento viario urbano del Comune di Roma;
- Piano direttore della sicurezza stradale;
- Elementi per la redazione del piano urbano della telematica.

Ulteriori motivi di inadeguatezza del PUT del Comune di Napoli vanno individuati nella mancanza di alternative spaziali, modali e temporali alla mobilità veicolare urbana, consistenti nell'individuazione di itinerari alternativi per i flussi veicolari. Tali alternative vengono generalmente richieste laddove non esista il trasporto pubblico collettivo o risultino assenti concrete possibilità di immediato miglioramento del servizio. Nel caso di specie, l'intero servizio di trasporto pubblico collettivo ha subito nel corso degli ultimi tempi, per carenze di organico ed opinabili scelte del gestore del servizio, una notevole riduzione quanto a numero di vetture disponibili e, di conseguenza, di corse effettuate, senza la creazione di itinerari alternativi, anzi, rendendo ancor più gravoso lo spostamento dei cittadini mediante la sistemazione di una Z.T.L. che si estende su di una superficie di circa 63 ettari. Un esempio per tutti, i clamorosi disservizi di questi ultimi giorni (27 e 28 ottobre 2011) per sciopero selvaggio attuato dai dipendenti ANM a causa dei ritardi nel pagamento degli stipendi (cfr, rassegna stampa allegata).

Ed ancora, non appare rispettata la prescrizione di aggiornamento biennale del piano urbano del traffico (art. 36, comma 5, del nuovo Cds), che riguarda, in particolare, **l'obbligo di riepilogo biennale dei risultati del monitoraggio sul traffico, accompagnato dalla relativa relazione tecnica per gli aggiornamenti progettuali necessari e per l'eventuale necessità di revisione integrale del PUT**. Tale violazione "accessoria" non può che rappresentare un'ulteriore aggravante rispetto a quella

principale, rappresentata dal mancato aggiornamento del PUT, neppure durante il periodo del commissariamento, durante il quale sono stati stanziati fondi economici per sopperire all'emergenza determinatasi. Infatti, l'art. 3 dell'ordinanza n. 3566 del 05/03/2007 prevede che **“il Commissario delegato dispone, per l'esecuzione dell'incarico conferito, delle risorse finanziarie statali, regionali, comunali e comunitarie, comunque assegnate, destinate, nel periodo temporale di vigenza dello stato di emergenza, per la realizzazione degli interventi e dei compiti di cui alla presente ordinanza, predisponendo tutti gli atti necessari per l'acquisizione e l'impiego dei relativi fondi, nel limite massimo di euro 253.654.320,63”**. Ci si chiede, e non potrebbe essere diversamente, quale sorte abbiano avuto i fondi messi a disposizione dell'ex sindaco di Napoli, atteso che alcun intervento è stato posto in essere per fronteggiare lo stato di emergenza, anzi l'emergenza stessa si è aggravata al punto tale da rendere indispensabile la proroga del commissariamento. Si chiede sin d'ora all'Ecc.mo TAR della Campania - sede di Napoli, di valutare l'opportunità di trasmettere gli atti alla Corte dei Conti perché siano poste in essere tutte le verifiche necessarie atte ad evidenziare e quantificare un eventuale danno all'erario.

Un altro punto, infine, merita attenzione. Il nuovo Codice della strada stabilisce espressamente che per la regolamentazione e sistemazione di Z.T.L. debba essere indicata la previsione di spesa da parte della P.A.. Al contrario, la deliberazione di giunta comunale n. 839 del 28/07/2011 prevede che gli interventi per la mobilità sostenibile nell'area centrale saranno affrontati senza spese, pur precisando che gli stessi saranno attuati anche grazie all'installazione di telecamere, assunzione di vigili e creazione di infrastrutture. Anche sotto questo aspetto, è di tutta evidenza la violazione di legge da parte della delibera in questione.

3) Violazione del principio di libertà di circolazione e di movimento, come sancito dall'art. 16 1° comma della Costituzione e profili pratici delle problematiche connesse. Violazione del principio del bilanciamento degli interessi. Irragionevolezza e non proporzionalità della delibera n. 839/2011. La violazione del Principio di Precauzione.

I principi che regolamentano i rapporti nell'ambito della circolazione stradale, sia nei centri storici che nella città complessivamente considerata, si evincono dalla lettura incrociata di diverse norme Costituzionali. L'argomento della circolazione, strictu sensu, è disciplinata dall'art. 16 della Carta Costituzionale, che dispone: “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”. Tale

norma va letta in combinato disposto con l'art. 120, che al comma 1 vieta alle Regioni di “adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone...” Il Legislatore è quindi chiamato a regolare e tutelare tale libertà, apponendo limiti al libero arbitrio degli enti locali e ciò in quanto, uno dei principali compiti della Repubblica è quello di garantire il primato della persona umana, che si esprime anche attraverso questa forma libertà. Quale migliore espressione di civiltà di un Paese, se non quella che risiede nell'agevolezza degli spostamenti, rapidità e puntualità dei mezzi di trasporto, traffico ordinato e scorrevole. La grandezza di un'amministrazione locale risiede infatti anche nella capacità di organizzare la città in modo da garantire la possibilità per i cittadini, di fruire di tutti i servizi esistenti, anche se locati in zone distanti tra loro. Il Sindaco, probabilmente illuminato dalla possibilità di dimostrare la propria abilità nel risolvere il problema delle auto e del traffico a Napoli, ha pensato di adottare una soluzione drasticamente rivoluzionaria: rimuovere, sic et simpliciter, lo scorrimento dei veicoli privati lungo tutta l'area che comprende Via Foria, Via Cirillo, Corso Umberto I, Via Toledo, Via Pessina, Via Duomo, Via San Felice, Via Broggia, Via Costantinopoli, Piazza Cavour, Via San Giovanni a Carbonara e Via Cesare Rosaroll. La zona a traffico limitato disposta è infatti la più grande d'Europa e questo, al di là del profilo più sensazionalistico della questione, è un dato preoccupante perché si traduce in una immobilizzazione della città quasi nella sua interezza. Oltretutto, la ZTL non è stata introdotta a fasi alternate o ad orari limitati, ma tutti i giorni, dalle ore 07:00 alle ore 18:00, con un'inevitabile paralizzazione degli spostamenti per qualunque cittadino. La situazione è tanto più allarmante ove si pensi al contestuale fenomeno della decurtazione del personale dipendente della Azienda Napoletana Mobilità. Esso infatti è stato sottoposto ad una *lex falcidia* che ha pregiudicato in modo sensibile le corse degli autobus di linea e la notizia è sotto gli occhi di tutti, anche del Sindaco e della Giunta, i quali però, lungi dall'interrogarsi sulla opportunità di perseverare in questa idea di eliminare il passaggio delle auto private lungo un'area tanto estesa della città, hanno insistito, sono andati avanti, certi della attuabilità del loro piano. Ma che fattibilità può mai avere un progetto, se non tiene conto della situazione reale e concreta cui dovrebbe adattarsi? Non vi è dubbio che i propositi del Sindaco di Napoli siano stati “innovativi”; ma la strategia adottata non risolve il problema, bensì si limita a traslarlo in altre aree, dove le strade si trasformeranno inevitabilmente in enormi foci in cui confluirà la moltitudine di autoveicoli. Parimenti, le aree “coperte” dalla ZTL diventeranno impraticabili perché irraggiungibili dai cittadini che non risiedano in zone limitrofe. Da un lato, quindi, il volto della città quale un'isola pedonale dalle dimensioni immani, oltre che inutili; dall'altra una bolgia infernale di auto e

smog, in cui i cittadini resteranno intrappolati, senza possibilità di fuga e senza vie alternative da percorrere. La domanda che ci si pone, pertanto, è la seguente: non era forse più sensato valutare previamente tutti gli aspetti del problema, e poi eventualmente imporre una ZTL, magari di dimensioni più ragionevoli, piuttosto che realizzarla in modo frettoloso e sconsiderato? La delibera 839/2011, sotto questo profilo, denota una palese violazione del criterio del contemperamento tra le opposte esigenze ed una conseguente violazione del principio di ragionevolezza. Tale principio, anche detto principio di logicità-congruità, si ricava dai principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento della Pubblica Amministrazione. In forza del principio di ragionevolezza l'azione amministrativa si deve adeguare ad un canone di razionalità operativa, in modo da evitare delle decisioni arbitrarie ed irrazionali. In particolare, attraverso l'affermazione del criterio di ragionevolezza, si intende rimarcare che l'operato della Pubblica Amministrazione deve essere immune da censure sul piano della logica, aderente ai dati di fatto ed agli interessi emersi nel corso dell'istruttoria e coerente con le premesse ed i criteri fissati dalla stessa Pubblica Amministrazione (Si veda, in proposito, Sent. TAR Lazio-Roma, sez. III quater, sentenza 23.10.2009 n° 10361). Il concetto di ragionevolezza non va inteso in senso statico: esso rappresenta l'espressione di una congruità fra la disciplina normativa e la decisione amministrativa, una coerenza imprescindibile tra la valutazione compiuta e la decisione presa, appunto una coerenza tra decisioni comparate. Una logica conseguenza di ciò è che per il principio di ragionevolezza, gli atti amministrativi non debbono andare oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire le finalità prefissate. Il rispetto del principio di ragionevolezza impone che, in riferimento al caso concreto, la Pubblica Amministrazione utilizzi un provvedimento proporzionato alle finalità da conseguire, supportato da appropriata motivazione e che tenga conto dell'interesse primario, degli interessi con cui questo può venire in conflitto e di tutte le circostanze di fatto. Ma vi è di più. La delibera de quo viola anche il fondamentale principio correlato a quello di ragionevolezza: il principio di proporzionalità. Esso rappresenta un ibrido tra il suddetto principio di ragionevolezza (inteso come non arbitrarietà delle scelte dell'Amministrazione) ed il principio di imparzialità (inteso come divieto di discriminazione). Scegliere di adottare un provvedimento per risolvere un problema, non considerando nessuna difficoltà oggettiva significa sicuramente agire in violazione del principio di ragionevolezza, come è stato ampiamente illustrato; ma creare delle sperequazioni evidenti tra i cittadini rasenta sicuramente una violazione del principio di imparzialità. "La Pubblica Amministrazione, nell'esercizio dei compiti attribuitigli dalla legge, è tenuta ad adottare la soluzione idonea e necessaria, comportante il minor

sacrificio possibile per le posizioni dei privati coinvolti”. In base a questo principio, ogni misura indirizzata ad incidere su singole situazioni soggettive private deve essere idonea, cioè adeguata all’obiettivo da raggiungere in concreto, nel senso che si deve ricorrere ad essa solo se non è disponibile un’altra misura ugualmente efficace, ma meno incidente negativamente sulla singola situazione privata. Secondo le “Direttive per la redazione, adozione ed attuazione del Piano Urbano del Traffico” (cfr. Art. 36 del D.Lgs. 30.04.1992 n. 285 Nuovo Codice della Strada) emanato nel 1995 dal Ministro dei Lavori Pubblici, in concerto con il Ministero dell’Ambiente ed il Ministro per i problemi delle aree urbane, il P.G.T.U. deve essere inteso come un progetto di immediata attuabilità, con l’obiettivo di contenere al massimo, mediante interventi di modesto onere economico, la criticità della circolazione, al fine di migliorare la mobilità e contestualmente le condizioni ambientali nella città. Dunque esso si basa su tre punti salienti: la progettazione di interventi a livello generale, attuativo ed esecutivo. Questi ultimi due concernono, in particolare, ambiti territoriali più ristretti di quelli dell’intera area urbana e sono orientati all’attuazione di interventi specifici (sistemazione di aree pedonali, regolamentazione di ZTL, percorsi destinati alla circolazione di mezzi pubblici..). Il Piano Urbano del Traffico a Napoli è stato creato soltanto attraverso una progettazione attuativa ed esecutiva, senza realizzare previamente un’analisi generale dell’area e questo ha determinato l’esito assolutamente fallimentare del piano stesso, tant’è che dopo soli due anni, veniva commissariato, atteso lo stato di emergenza e di grave difficoltà in cui la città versava. Il commissariamento durerà fino al Dicembre 2011 e il suo obiettivo è stato quello di riorganizzare e tentare di migliorare la situazione relativa al traffico, che era ed è esasperante, attraverso decisioni adottate dalla Prefettura, in quanto organo dotato del potere delegato. Solo il commissario ad acta nominato ha i poteri per deliberare una ZTL, per riassetto l’aspetto relativo al traffico, alle zone destinate allo scorrimento del trasporto pubblico, ai pedoni, alla sosta delle auto private. La Giunta e il Sindaco non potevano, quindi, ingerirsi di queste decisioni, in quanto avevano già ampiamente dimostrato di non avere gli strumenti adeguati per fronteggiare il problema (infatti era stato dato il segnale di emergenza con la conseguente nomina del commissario delegato) e soprattutto, con il loro preteso intervento hanno praticamente esautorato il potere del Prefetto e reso vano il tentativo di superare il paralizzante limite di Napoli. Tutto ciò costituisce una palese violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, acuiti dalla circostanza che i trasporti pubblici in città, si trovano a dover fronteggiare una crisi che oltre a dimezzare le corse degli autobus, ha indotto i conducenti stessi a scioperare, anche per le condizioni igienico – sanitarie dei mezzi, i quali sono presi d’assalto dagli utenti e ormai sono diventati

vespaio di virus e batteri, oltre che pericolosissimi dal punto di vista della sicurezza dei passeggeri e ciò proprio perché sono invasi da orde di piccoli criminali che approfittano proprio dei pullman gremiti, per compiere furti o addirittura rapine. Il cittadino che non può permettersi un taxi tutti i giorni, per ogni spostamento, come può raggiungere la ZTL? Se ha acquistato un box od un garage, il problema non si pone, perché il Comune gli garantisce il “pass” per spostarsi all’interno dell’area, ma per il cittadino di grado sociale medio o non abbiente o addirittura indigente, la ZTL costituisce una insopportabile limitazione alla libertà di spostamento e per riflesso, anche la soppressione di una serie illimitata di diritti, quali quello per esempio, di raggiungere un determinato esercizio commerciale o un centro medico di fiducia. L’unica soluzione sarebbe il mezzo pubblico, ma quello fornito a Napoli è sia quantitativamente che qualitativamente scarsissimo: le corse, come già ampiamente specificato, sono state decurtate; quei pochi autobus ancora funzionanti sono gremiti di persone e quindi, dal punto di vista igienico sanitario, decisamente pericolosi, insani. Questo non è dignitoso per i cittadini, non vuol dire garantire condizioni di vita migliori, ma trasmettere un chiaro messaggio, cioè totale indifferenza verso le primarie e basilari esigenze di un individuo. Il Primo Cittadino dovrebbe quanto meno essere attento alle condizioni igieniche e di salute dei suoi concittadini. Se c’è la minaccia, il rischio, anche solo potenziale, di una epidemia, di una diffusione capillare di un virus o di un batterio, il compito di un governo, locale o centrale, è quello di porre in essere tutte le misure necessarie per rimuoverlo. Questo è il cd. “Principio di Precauzione”, invocato dall’Unione Europea all’art. 191 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea. Il suddetto principio entra in gioco quando si è in presenza di un fenomeno, un prodotto o un processo che può avere effetti potenzialmente pericolosi, individuati tramite una valutazione obiettiva e che quindi rende necessario il ricorso a ragionevoli misure risolutive del problema. La violazione di tale principio è condannabile dall’Unione Europea, in quanto concretizza una lesione del diritto alla salute.

In definitiva, la delibera de quo, ha ignorato tutti i principi normativi, costituzionali ed europei: in primis il principio di proporzionalità (giòva ribadirlo, inteso come una misura del potere amministrativo e che attiene essenzialmente all’equo rapporto tra mezzo e fine, tra presupposto e conseguenza e, più in generale, tra interessi, pubblici e privati, compresenti; un esercizio della giusta misura del potere, in modo tale da assicurare un’azione idonea ed adeguata alle circostanze di fatto, che non alteri il giusto equilibrio tra i valori, gli interessi e le situazioni giuridiche coinvolte nell’azione amministrativa); il principio di ragionevolezza, infine quello di precauzione, nel senso poco sopra descritto.

Istanza di sospensiva.

La Delibera *de quo* ha anche ulteriori risvolti che si rivelano subito inquietanti sul piano delle conseguenze per la vita dei cittadini, in caso di espansione definitiva della ZTL alle aree non ancora in essa comprese.

È noto che i presupposti essenziali di ogni misura cautelare volta a sospendere l'efficacia di un provvedimento amministrativo siano il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora*. Il primo concerne una valutazione sommaria dell'esistenza di requisiti di ammissibilità e ricevibilità della domanda di sospensione, al fine di evitare il ricorso a tale strumento con finalità meramente dilatorie. Il discorso del *periculum in mora* è ben più complesso e merita qualche riflessione in più. L'art. 21 VII comma L. 1034/71 e l'art. 39 T.U. 1054/24 richiedono che i potenziali danni siano "gravi ed irreparabili" e che sussistano "gravi ragioni" per ottenere la sospensione. "Sarà grave ed irreparabile quel danno, non solo materiale, ma anche morale, idoneo a determinare una situazione di irreversibilità in relazione alla quale la tutela giurisdizionale non potrebbe essere conseguita". Nel caso di specie, sussistono gravi pericoli che corrono i cittadini napoletani e gli esempi sono molteplici e lampanti: l'avv. Raffaele Di Monda ha già ricevuto tre comunicazioni da parte di clienti, i quali lo hanno informato telefonicamente che hanno intenzione di revocargli la procura alle liti, in quanto, provenendo da aree geograficamente lontane dal luogo in cui egli ha lo studio e non potendo più raggiungerlo con le automobili private, a causa della ZTL, non possono interagire in modo continuo e diretto con il loro difensore di fiducia. Dovendo trattare problematiche di particolare delicatezza e complessità, necessitano di un confronto agevole e costante, che allo stato attuale è messo in discussione, se non irrimediabilmente compromesso, facendo, dunque, venire meno l'interesse a rivolgersi all'avv. Raffaele Di Monda ed a continuare ad affidarsi a lui come legale. Già tre clienti che il ricorrente è costretto ad abbandonare, tre pratiche cui è costretto a rinunciare, suo malgrado, e non certo per negligenza, incapacità o disinteresse, bensì per la delibera varata dal Comune di Napoli. Non è questa, forse, una situazione di necessità ed urgenza, meritevole di tutela da parte dell'ordinamento? Ancora, l'avv. Vincenzo Fusaro risiede in Via San Gennaro al Vomero. È sposato ed ha una figlia di 2 anni. Quando deve presenziare alle udienze delle ore 09:00 si alza alle ore 07:00 ed esce di casa alle ore 08:20 circa. In quel frangente in cui resta a casa, accudisce la sua bambina ed approfitta di quel tempo per farle sentire la propria presenza, atteso che è l'unico momento della giornata in cui può rimanere con la figlia. In seguito alla creazione della ZTL, è stato costretto ad anticipare i tempi ed uscire di casa alle ore 07:30, circa un'ora prima, per raggiungere il Tribunale o gli Uffici del Giudice di Pace, ubicati in Via Foria, perdendo dunque, la possibilità di stare con sua figlia e coltivare il proprio rapporto con la piccola

(quando rientra la sera, infatti, la bimba già dorme). Questo è uno spaccato di vita quotidiana comune a moltissimi napoletani e non solo ai ricorrenti nella fattispecie. Il Sindaco ignora tutto ciò, come ignora i problemi materiali e pratici di tutti coloro che hanno necessità di spostarsi durante la giornata o di raggiungere un posto di lavoro in modo agevole e veloce. In questa incresciosa situazione non ha più senso vivere a Napoli, perché le condizioni di vita sono assolutamente pessime! I danni materiali e morali sono di evidenza palmare, anche in termini di smog, stress e inquinamento acustico. Si pensi, ad esempio alle condizioni di vita di chi, come la sig.ra Elvira Ricciardi, risiede in Corso Umberto I, zona che, a seguito della ZTL, è ancor più assediata dalle auto, devastata dal traffico, dallo smog e dall' inquinamento acustico causato dai rumori molesti che in qualsiasi ora del giorno o della notte vengono prodotti. Vivere in quei dintorni è diventato impossibile; le condizioni di vita sono nettamente peggiorate e anche la salute delle persone è a rischio, soprattutto di coloro, come la sig.ra Ricciardi, che soffrono di riniti allergiche. Corso Umberto I è una zona del centro molto caotica; ora, a seguito della Delibera, è divenuta impraticabile, con un peggioramento costante che diventerà tragicamente definitivo quando la stessa investirà tutta l'area prevista. L'amministrazione politica partenopea ha determinato i presupposti per un inesorabile deterioramento delle condizioni di vita di tutti i cittadini e questo pericolo è da scongiurare, per evitare che sfoci in una situazione irreversibile, attraverso la lotta ai comportamenti del Primo Cittadino, che fin'ora ha dimostrato di prestare attenzione solo alla "notorietà" e al sensazionalismo che suscitano taluni scelte prettamente politiche e non certo tecniche, scelte fatte senza criterio e senza sensibilità. È in questo schema logico di pensiero che si chiede all'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale della Campania di intervenire per tentare di contenere le incumbenti minacce, ampiamente illustrate e argomentate, sospendendo immediatamente l'efficacia del provvedimento *de quo*.

In via istruttoria

Si chiede che il Comune di Napoli, nel costituirsi in giudizio, depositi il provvedimento impugnato ed i documenti in base ai quali lo stesso è stato emanato, e che, in mancanza, se ne disponga l'acquisizione con ordinanza presidenziale, ex art. 21 L. n. 1034/1971.

Con espressa riserva di proporre motivi aggiunti.

P.Q.M.

si conclude perchè voglia Codesto Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale, contrariis reiectis, previo accoglimento dell'istanza di sospensione:

- 1) accertare e dichiarare l'illegittimità della Delibera n. 839/2011 per violazione di legge, incompetenza e sviamento di potere;

- 2) annullare il provvedimento impugnato, come in epigrafe indicato;
- 3) condannare parte resistente al pagamento di spese e competenze del presente giudizio.

Ai sensi del D.P.R. 115/2002 e successive modifiche ed integraizoni, si dichiara la presente controversia è un processo amministrativo ordinario e, pertanto, sottoposta al contributo unificato di € 600,00.

Napoli, 28 ottobre 2011

Avv. Raffaele Di Monda

Ad istanza dell'avv. Raffaele Di Monda, si notifici con urgenza copia dell'antescritto ricorso a: Comune di Napoli, in persona del Sindaco p.t., dom.to presso la sede di Napoli in Piazza Municipio, Palazzo San Giacomo.