Pubblicato il 21/10/2019

**N. 07129/2019REG.PROV.COLL.**

**N. 06050/2010 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 6050 del 2010, proposto da

Comune di Napoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Anna Pulcini, Giuseppe Tarallo, Antonio Andreottola, Fabio Maria Ferrari, Annalisa Cuomo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

***contro***

Percuoco Marcello, Pappalardo Giulia, Ragni Maria, Salerni Franca Laura, Benvenuto Claudia, Percuoco Francesco, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Percuoco, Severino Nappi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Roberta Perna in Roma, via Dire Daua n. 2 Scala B, Int 12;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Sezione Prima), 17 dicembre 2009, n. 8874, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Percuoco Marcello, di Pappalardo Giulia, di Ragni Maria, di Salerni Franca Laura, di Benvenuto Claudia e di Percuoco Francesco, i quali hanno proposto anche appello incidentale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2019 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Follieri su delega dell'avvocato Annalisa Cuomo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso al Tribunale amministrativo per la Campania, gli odierni appellanti incidentali indicati in epigrafe, residenti nel quartiere Vomero - premesso che lo stesso giudice, con sentenza n. 21310 del 12 dicembre 2008, aveva annullato per incompetenza le ordinanze prot. numeri 902, 906 e 915 del 2008, sull'ampliamento della *zona a traffico limitato* e la modifica dei dispositivi di circolazione e sosta in alcune strade del quartiere Vomero di Napoli - impugnavano la delibera di Giunta comunale n. 1754 del 15 dicembre 2008 che, nel riesercizio del potere, aveva sostanzialmente rinnovato le medesime misure.

1.1. Con ricorso per motivi aggiunti essi impugnavano la determina dirigenziale n. 1 del 21 gennaio 2009, di modifica dei dispositivi di circolazione e sosta in alcune strade del Vomero; con ulteriori motivi aggiunti, impugnavano le ordinanze sindacali n. 742 del 28 maggio 2009, n. 483 del 6 agosto 2009 e n. 809 del 12 giugno 2009, recanti misure di limitazione al traffico veicolare.

2. I ricorrenti lamentavano: *a)* che la delibera di Giunta comunale che sostanzialmente rinnovava le misure di cui alle ordinanze sindacali, eludeva la

sentenza 21310 del 2008 che, nell'annullarle, aveva disposto una valutazione delle circostanze di merito denunciate dai ricorrenti, il che era stato pretermesso nella riedizione del potere; *b)* che il Comune non aveva provveduto alla revisione biennale del *piano generale del traffico urbano*, risalente al biennio 1997/99 e asseritamente aggiornato per il 2002/04; né ad elaborare il *piano particolareggiato* e il *piano esecutivo del traffico*, vanificando così l'obiettivo di migliorare le condizioni della circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione dell'inquinamento ed il contenimento dei consumi energetici; *c)* che gli atti contestati erano viziati per carenza di motivazione e istruttoria, per l'assenza di valutazioni sulle problematiche del traffico, l'aumento delle deviazioni e delle percorrenze, le esigenze di sicurezza e di transito dei mezzi di soccorso, lo stravolgimento del sistema di trasporto pubblico su gomma, con gravi disagi e conseguenze per la salute, e per la congestione del traffico fuori del perimetro della zona pedonale; *d)* la mancata considerazione di tutti gli interessi coinvolti, compresi quelli dei residenti nelle strade interdette alla circolazione, poiché il provvedimento era indirizzato a soddisfare le pressanti richieste di alcuni comitati di commercianti; *e)* la falsificazione dei dati presi in considerazione a presupposto della delibera, posto che l'operazione avrebbe comportato l'isolamento, all'interno della *zona a traffico limitato*, della centralina di rilevazione dell'inquinamento, mentre andavano registrati anche i dati delle aree limitrofe nelle quali il traffico sarebbe aumentato; *f)* il susseguirsi dei provvedimenti evidenzia la superficialità e lo sviamento; *g)* la delibera non ha indicazioni sull'impegno di spesa.

2.1. La determina dirigenziale n. 1 del 21 gennaio 2009 era, invece, contestata per incompetenza, violazione di legge (per contrasto con l'art. 3 l. n. 413 del 1997 e con il decreto interministeriale n. 163 del 1999), elusione del giudicato (riguardo alle statuizioni della sentenza n. 21310/08) e viziata per carenza di istruttoria (essendo generici i pareri forniti dall'ANM e dalla Polizia Municipale),

contraddittorietà, sviamento e omessa indicazione dell'impegno di spesa; e riguardo a tale atto erano reiterate le censure di mancata revisione biennale del *piano generale* del traffico urbano, risalente al biennio 1997/99, nonché l'elaborazione del piano particolareggiato e di quello esecutivo.

2.2. Resisteva il Comune di Napoli (di seguito *"il Comune"*), preliminarmente eccependo il difetto di interesse al ricorso (per carenza di lesione alla sfera giuridica dei ricorrenti e per la natura sostanzialmente politica e programmatica della delibera, priva di autonoma lesività), l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica ad almeno uno dei residenti nell'area della ZTL, l'inammissibilità dei secondi motivi aggiunti dove era stata gravata anche l'ordinanza sindacale 833 del 2009 (sulla disciplina del traffico per consentire i lavori al nodo di interscambio tra le reti ferroviarie della Circumflegrea e della Metropolitana), l'assenza di lesività vista la temporanea sospensione della efficacia; nel merito, il Comune sosteneva l'infondatezza del gravame.

3. Con la sentenza in epigrafe 17 dicembre 2009, n. 8874 (vale a dire, di circa dieci anni or sono), il Tribunale amministrativo, disattese le eccezioni preliminari del Comune ha, in parziale accoglimento del ricorso, annullato le ordinanze sindacali gravate con i secondi motivi aggiunti numeri 742, 483 e 809 del 2009 sotto il profilo, prioritario ed assorbente, di incompetenza; la sentenza ha poi ritenuto infondate le altre censure (di cui al ricorso principale e ai primi motivi aggiunti).

4. Il Comune appella la sentenza lamentando che ha respinto le eccezioni preliminari della difesa comunale, e che ha negato la competenza del sindaco all'adozione delle ordinanze impugnate, affermando la competenza del dirigente, e ha pronunziato *ultra petita* in quanto i ricorrenti si erano limitati ad eccepire la competenza della Giunta comunale.

4.1. Si sono costituiti in giudizio gli originari ricorrenti. Costoro hanno anche spiegato appello incidentale chiedendo l'annullamento e la riforma delle sentenza nelle parti in cui ha affermato l'infondatezza delle doglianze proposte con il ricorso introduttivo (sulla delibera giuntale n. 1754/2008) e con i primi motivi aggiunti (proposti invece per l'annullamento della determina dirigenziale n. 1 del 21 gennaio 2009) per i seguenti motivi di censura: *"1. Sulla violazione e falsa applicazione di legge (articolo 36 CDS), circolari (D.M. 12 aprile 1995 Ministero LL.PP. in G.U. n. 146 del 24/6/1995), sul vizio di motivazione della Sentenza, sulla erronea o omessa valutazione della istruttoria e documentazione prodotta dalle parti, sulla mancata pronuncia su punti decisivi della controversia (punti 2; 2.1. e 2.2 Sentenza); 2) Sul vizio di motivazione della Sentenza, sulla erronea o omessa valutazione della documentazione prodotta dalle parti, sulla omessa pronuncia su punti decisivi della controversia, sulla omessa o erronea valutazione della censura dei ricorrenti consistente nel denunciare il difetto ed illogicità di motivazione delle deliberazione, l'eccesso di potere, la motivazione apparente, il travisamento ed erronea valutazione dei fatti, la disparità di trattamento di pari diritti dei cittadini, la contraddittorietà e mancanza di idonei parametri di riferimento, la violazione di principi generali di tipicità e legalità dell'agire amministrativo, la manifesta irragionevolezza dei provvedimenti censurati. 3) Determina Dirigenziale n. 1 del 21 gennaio 2009. Violazione e falsa interpretazione di legge (incompetenza del dirigente ad emettere provvedimenti strutturali sul traffico vizio di potere, violazione art. 7, comma 9, cds d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)".*

4.2. Gli appellanti incidentali hanno anche eccepito il difetto di interesse del Comune alla riforma della sentenza circa l'annullamento delle ordinanze sindacali, a seguito dell'emanazione dell'ordinanza sindacale del 18 marzo 2010 che ha riproposto i medesimi divieti stabiliti dalle precedenti.

4.3. Con memoria difensiva del 13 maggio 2019, il Comune ha ribadito le argomentazioni già esposte nell'atto di appello, insistendo per l'accoglimento dell'appello principale e la reiezione di quello incidentale.

4.4. In vista dell'udienza di merito, gli appellanti incidentali hanno depositato in giudizio atto di rinuncia all'appello incidentale, affermando di non avervi più interesse e chiedendo, pertanto, che esso fosse dichiarato improcedibile.

4.5. All'udienza pubblica del 13 giugno 2009, udito il difensore della parte appellante, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

5. Come esposto in narrativa, in vista dell'udienza di discussione del ricorso, gli appellanti incidentali hanno depositato una dichiarazione di rinuncia, affermando che la sopravvenuta adozione da parte del Comune di provvedimenti modificativi o integrativi di quelli del giudizio ha fatto venir meno l'interesse alla definizione dell'appello proposto, chiedendo perciò che fosse dichiarato improcedibile.

5.1. Di tale dichiarazione, alla quale il Comune non si è opposto, la Sezione deve prendere atto in omaggio al principio dispositivo del processo.

5.2. A tanto consegue, dunque, l'improcedibilità dell'appello incidentale per sopravvenuta carenza di interesse, dovendosi, pertanto, ritenere rinunciati tutti i motivi di censura dedotti con il ricorso principale e con i primi motivi aggiunti respinti dalla sentenza impugnata.

6. Va, dunque, esaminato il solo appello principale del Comune che contesta le statuizioni della sentenza che, per un verso, hanno disatteso le eccezioni di difetto di interesse e inammissibilità formulate dalla difesa comunale, per altro verso, in accoglimento degli ulteriori motivi aggiunti spiegati dai residenti interessati, ha annullato le successive ordinanze sindacali emanate in materia di inquinamento ambientale, per incompetenza sull'assunto che avrebbero dovuto essere adottate dal dirigente.

6.1. In particolare, il Comune contesta la sentenza laddove non ha considerato che le ordinanze sindacali n. 742 e 809 del 2009, benché incidenti sulla stessa zona e pur comportando analogamente agli atti precedenti delle limitazioni al traffico

veicolare, sono state emanate sulla scorta dell'esercizio di poteri completamente diversi rispetto a quelli esercitati negli atti precedentemente impugnati e rispetto a quelli attribuiti alla competenza dirigenziale, così come emerge dalla premessa degli stessi e altresì dalla relazione del Dipartimento Ambiente n. 1211 del 29.09.09, in atti.

6.2. In tesi, con le ordinanze impugnate sarebbe stato esercitato il potere espressamente previsto dall' art. 7, lett. *b)* d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della Strada), che, nelle circostanze ivi previste, riserva la regolamentazione della circolazione nei centri abitati alla competenza del Sindaco, così stabilendo: *«Nei centri abitati i comuni possono, con ordinanza del sindaco: a) adottare i provvedimenti indicati nell'art. 6, commi 1, 2 e 4; b) limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale, conformemente alle direttive impartite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti, per le rispettive competenze, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e della tutela del territorio, il Ministro per i beni culturali e ambientali».*

6.3. L'appello principale è infondato.

6.4. Non meritano censura le statuizioni della sentenza che hanno respinto le eccezioni preliminari di difetto di interesse e inammissibilità sollevate dal Comune.

6.4.1. Bene infatti la sentenza ha rilevato come la prospettazione dell'interesse operata dai ricorrenti nel lamentare un pregiudizio per l'aggravarsi delle condizioni del traffico congestionato e di un maggior carico di sosta di veicoli esclusi dalla zona interdetta nelle aree ove risiedono, limitrofe alla zona pedonale, è idonea a qualificare e differenziare la loro posizione e che non si può dubitare della diretta e immediata lesività degli atti contestati, in pratica reiterativi di provvedimenti annullati in giustizia (compresa la determinazione della *zona a traffico limitato*).

6.4.2. Risultano anche corrette le statuizioni di prime cure che hanno evidenziato come, nella specie, considerato la natura e l'oggetto dei provvedimenti gravati (in

particolare, si tratta dell'impugnativa di atti generali tali da incidere su una platea indistinta e indeterminata di potenziali destinatari), pur essendo astrattamente individuabile un controinteressato in senso sostanziale, portatore di un interesse qualificato alla conservazione del provvedimento impugnato, eguale e contrario a quello del ricorrente, difetta un controinteressato formale, identificato o almeno facilmente identificabile nello stesso atto impugnato.

6.4.3. Infine, va respinto anche il motivo di doglianza con cui è stata riproposta, da parte del Comune appellante principale, l'eccezione di inammissibilità del ricorso contro l'ordinanza n. 883 del 6 agosto 2009, sulla disciplina del traffico per consentire lavori al nodo di interscambio della metropolitana: come bene affermato dal primo giudice, da un lato non può negarsi l'interesse di un cittadino a contestare atti che modificano la viabilità e la mobilità nel territorio di appartenenza, dall'altro la mera sospensione temporanea dell'ordinanza non faceva venir meno in via definitiva l'interesse ad una decisione di merito.

6.5. Inoltre non ha fondamento quanto assume il Comune appellante sull'erroneità della sentenza che ha riconosciuto l'incompetenza del Sindaco ad emanare le ordinanze sul traffico gravate con i secondi motivi aggiunti (pur con le precisazioni di seguito riportate).

6.6. A riguardo, bene la sentenza ha premesso che le ordinanze sindacali sono state emanate nell'esercizio di poteri ordinari, in applicazione dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 285 del 1992.

L'art. 7, comma 1, lett. *b)*, d. lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (Codice della strada), assegna al Sindaco il potere di regolamentare la circolazione dei veicoli nei centri abitati, e in specie di *«limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli»*.

Qui risulta che, per il tipo di intervento prescelto, l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto fare riferimento all'art. 7, comma 9 del Codice della strada.

Le due disposizioni, dalle diverse competenze soggettive, tendono a disciplinare due distinte esigenze a base della regolamentazione del traffico.

La prima fattispecie (art. 7, comma 1, lett. *b)*), di competenza del sindaco, riguarda specifiche misure di limitazione della circolazione veicolare *«per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale»*: si tratta di casi di stretta limitazione del traffico, adottabili principalmente in presenza di ragioni contingenti, distinte da generali previsioni programmatorie di disciplina della sosta e della circolazione veicolare.

Invece, la fattispecie dell'art. 7, comma 9 (a tenore del quale *«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. In caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco, ancorché di modifica o integrazione della deliberazione della giunta. Analogamente i comuni provvedono a delimitare altre zone di rilevanza urbanistica nelle quali sussistono esigenze particolari di traffico, di cui al secondo periodo del comma 8. […]»*), da intendere come "a regime", attribuisce espressamente alla Giunta comunale una regolazione generale della restrizione del traffico veicolare urbano anche in considerazione del suo generale impatto territoriale, e così la individuazione di specifiche aree da "pedonalizzare" o "semipedonalizzare". Tale è la funzione primaria dell'art. 7, comma 9, che corrisponde ad un obiettivo programmatorio generale del traffico veicolare, che si specifica anche attraverso la delimitazione di zone pedonali, a traffico limitato, analogamente a quanto avviene per il *Piano urbano del traffico*: con cui, del resto, tali misure devono necessariamente armonizzarsi.

La previsione di una autonoma *Zona a Traffico Limitato* postula dunque una razionalizzazione dell'uso del territorio in chiave programmatoria che la norma non a caso attribuisce alla Giunta comunale.

6.7. L'eventualità, dunque, di una inibizione della circolazione o della sosta va distinta in ragione della sua causa – contingente o stabile – e del suo inserimento o meno nel quadro di una programmazione generale delle relative esigenze.

In questo quadro, non rientra nella fattispecie sindacale dell'art. 7, comma 1, lett. *b)* l'individuazione in sé di permanenti *zone a traffico limitato*. Per l'art. 7, comma 9, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (*Nuovo codice della strada*), è invero la Giunta comunale che può imporre specifici divieti, integrali e non, di circolazione e sosta, contestualmente a una considerazione di sistema delle esigenze di regolamentazione del traffico e della distribuzione di ragione urbanistica delle funzioni (residenziale, commerciale, ecc.) e di salvaguardia dei centri storici o comunque delle zone da opportunamente pedonalizzare o semipedonalizzare. Rispetto a questo tipo di statuizione, la misura prevista dall'art. 7, comma 1, lett. *b)* si profila eccezionale, perché come episodica e funzionale a problematiche contingenti.

6.8. Gli atti qui impugnati che stabiliscono nuovi divieti di transito per le strade indicate, per quanto facciano riferimento a specifici problemi di inquinamento rilevati nella zona di interesse, appaiono quanto a causa e oggetto in sostanziale continuità e sviluppo rispetto agli atti istitutivi di una *zona a traffico limitato* (la deliberazione di Giunta comunale n. 1754 e la determina dirigenziale).

6.9. In ragione di tale continuità, si tratta di potere che è riservato anch'esso a una deliberazione della Giunta comunale (non pare ricorra – è indimostrato nella specie – una particolare urgenza del momento, tale da abilitare a provvedere il solo sindaco).

Il potere esercitato non è dunque quello dell'art. 7, comma 1, (come assume il Comune): a parte che non è stata rispetta quella specifica procedura e non sono stati acquisiti i pareri ivi previsti, va ancora sottolineato che quella fattispecie si riferisce a specifiche misure di limitazione, in ragione di determinate, motivate ed

accertate contingenti esigenze, diverse da quelle di programmazione generale e tendenzialmente stabile della distribuzione del traffico veicolare: che sono invece quelle che qui ricorrono, in aggiunta a quelle a suo tempo stabilite.

Del resto, appare che le esigenze da inquinamento dell'aria, derivanti soprattutto dal traffico veicolare, fossero conosciute da tempo (le ordinanze richiamano i dispositivi di limitazione del traffico veicolare di cui alle ordinanze 1231 e 2031 del 2008, e gli interventi posti in essere come previsti dalla delibera di Giunta n. 1883 del 2006, segnalando che fosse necessario rafforzare dette misure, sebbene avessero determinato taluni miglioramenti in alcuni valori limite) e che, vista la condizione generale della città di Napoli, fossero dovute a circostanze non straordinarie e contingenti.

A tale ambito di generale programmazione della sosta e della circolazione veicolare va ricondotta anche l'ordinanza n. 483 del 2009 che, benché istituisse una disciplina di transito temporanea per consentire lavori, non era orientata a fronteggiare esigenze contingibili o estemporanee ma solo quelle esistenti per la durata dei lavori in questione.

Pertanto, il motivo di appello che contesta l'annullamento delle ordinanze per difetto di competenza va respinto, seppure con diversa motivazione, con rimessione dell'affare all'autorità indicata come competente per l'adozione dei provvedimenti nell'esercizio del potere di cui all'art. 7, comma 9, d.lgs. n. 285 del 1992, ovvero la Giunta comunale.

7. In conclusione, va respinto l'appello principale del Comune e dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse l'appello incidentale proposto dai ricorrenti.

7.1. Le spese di giudizio possono essere interamente compensate tra le parti, sussistendone giusti motivi, tenuto conto del complessivo andamento del giudizio, nonché delle peculiarità della vicenda e della complessità delle questioni sottese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, così decide: *a)* respinge l'appello principale del Comune di Napoli; *b)* dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse l'appello incidentale.

Dispone compensarsi tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Stefano Fantini, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

**L'ESTENSORE**
**Angela Rotondano**

**IL PRESIDENTE**
**Giuseppe Severini**

IL SEGRETARIO