



Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

**MULTE NELLE AREE PEDONALI PROVVISORIE  
ISTITUITE CON DELIBERA DI GIUNTA COMUNALE N. 169 DEL 29.5.2020**

**Relazione**

Con riferimento all'oggetto, lo scrivente, nella qualità di Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa (incarico conferito con Decreto Sindacale DESIN/2021/0000012 dell'1.2.2021) e in relazione al seguente obiettivo strategico attribuito con Decreto Sindacale DESIN/2021/0000034 del 16.2.2021: «*Definizione di soluzioni ai fini della attivazione della mozione (trasmessa dal Servizio Segreteria del Consiglio Comunale e dei Gruppi Consiliari con nota prot. PG/2021/38730 del 15.1.2021) presentata nella seduta del Consiglio Comunale del 10 dicembre 2020, all'unanimità e a firma di tutti i gruppi consiliari, con la quale si richiede la nullità e, in via gradata, l'annullamento di tutti gli atti presupposti e successivi alla deliberazione di G.C. n. 169/2020 con conseguente nullità delle contravvenzioni al Codice della Strada elevate in danno dei cittadini incolpevoli*», conclusa l'attività istruttoria, svolti gli approfondimenti del caso, espone quanto segue.

**La successione degli eventi**

L'intera vicenda è stata caratterizzata da una **complessa e articolata sequenza di provvedimenti e di eventi**.

Con **deliberazione di Giunta Comunale n. 78 del 13.3.2020** – avente a oggetto: “*Adozione di misure eccezionali volte a contrastare gli effetti dell'emergenza derivante dalla diffusione del contagio da Covid-19; al mantenimento dei servizi essenziali per la cittadinanza; alla semplificazione del rapporto con i cittadini/utenti ed all'agevolazione finanziaria per le attività produttive*” – l'Amministrazione prevede, tra l'altro, fino al termine dell'emergenza sanitaria, l'autorizzazione all'accesso alle ZTL cittadine, nonché la sosta libera e gratuita nelle aree di sosta a pagamento senza custodia, su tutto il territorio cittadino, a favore di varie figure professionali impegnate nello svolgimento di funzioni lavorative legate al momento emergenziale.



## Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

Tenuto conto che in una fase di emergenza pandemica le aree pubbliche costituiscono una notevole risorsa sia per incentivare la mobilità pedonale sia per svolgere in sicurezza le attività produttive, diventando una misura di agevolazione alla ripresa economica e di supporto al distanziamento e quindi al contenimento dei contagi, per il periodo coincidente con il riavvio delle attività commerciali e produttive (primavera/estate 2020) l'Amministrazione Comunale intese favorire l'utilizzo del suolo pubblico individuando anche modalità semplificate finalizzate a preservare la sicurezza, l'igiene e la salute. In tale ottica, con **deliberazione n. 103 del 3.4.2020** la Giunta Comunale adottò indirizzi per *«mitigare l'impatto economico della crisi dovuta all'emergenza da Covid-19 e gettare le basi per un rilancio della ricrescita della città attraverso il sostegno ai settori produttivi»*, in particolare alle attività commerciali, artigiane e turistiche, anche mediante *«semplificazioni regolamentari, amministrative, organizzative e tecnologiche di competenza comunale, finalizzate a ridurre il peso della burocrazia su cittadini e imprese e migliorare la qualità dei servizi offerti dall'Amministrazione locale»*, nonché *«misure di agevolazione alla partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio»*.

Con il **DPCM del 17 Maggio 2020** (di attuazione del Decreto Legge n. 33 del 16 Maggio 2020) il Governo diede avvio alla cosiddetta **Fase 2 dell'emergenza pandemica da Covid-19**, introducendo misure urgenti per il contenimento dei contagi sull'intero territorio nazionale e delineando il quadro normativo all'interno del quale, a partire dal 18 maggio e fino al 31 luglio 2020, con appositi decreti o ordinanze, statali, regionali o comunali, potessero essere disciplinati gli spostamenti delle persone fisiche e le modalità di svolgimento in Italia delle attività economiche, produttive e sociali.

Tutti i successivi provvedimenti adottati dal Governo durante la Fase 2 dell'emergenza fissarono una serie di **principi, divieti e regole tesi ad assicurare il distanziamento sociale e ad evitare ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico**, con l'obbligo del rispetto delle distanze di sicurezza tra le persone, dell'osservanza di stringenti misure comportamentali e dell'adozione di rigorose norme igienico-sanitarie.



## Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

Con **deliberazione di Giunta Comunale n. 169 del 29.5.2020** – avente a oggetto: *“Misure per la gestione della Fase 2 dell’Emergenza Coronavirus Covid-19. Azioni per contrastare la diffusione del contagio e incentivare le attività economiche”* –, l’Amministrazione si orientò a offrire ai cittadini e ai turisti spazi pubblici, piazze e slarghi dove poter nuovamente “convivere” in sicurezza e godere di tutto ciò che era stato loro negato durante il lockdown, sottolineando, nel contempo, che *«il tessuto produttivo cittadino napoletano, rappresentato in parte da piccole imprese operanti nel campo della somministrazione e della ristorazione, ricopre un ruolo strategico per l’economia locale di una città ad alta vocazione turistica, diventando un forte attrattore di turisti alla ricerca dei prodotti tipici della tradizione partenopea»*.

Con tale provvedimento la Giunta tra l’altro stabilì che **dal 6 Giugno al 31 Ottobre 2020, dalle ore 19 alle ore 7 di ogni giorno della settimana**, fossero **convertite in Aree Pedonali le Zone a Traffico Limitato “Centro Antico”, “Mezzocannone” e “Piazza del Gesù”**, autorizzando il Dirigente del Servizio Sanzioni Amministrative a procedere alla modifica dei varchi telematici di controllo degli accessi alle ZTL trasformandoli, per il periodo e per gli orari indicati, in *«varchi di controllo di aree pedonali»*.

Gli Uffici competenti successivamente adottarono l’**Ordinanza Dirigenziale n. 372 del 4.6.2020** – avente a oggetto: *«Attuazione della Delibera di Giunta Comunale n. 169 del 29.5.2020 relativa alle “Misure per la gestione della Fase 2 dell’Emergenza Coronavirus Covid-19. Azioni per contrastare la diffusione del contagio e incentivare le attività economiche. Istituzione di un particolare dispositivo di traffico e di limitazione dell’accesso alle Aree Pedonali temporanee Centro Antico, Mezzocannone e Piazza del Gesù”»*, disciplinando le modalità di accesso alle predette Aree ai veicoli autorizzati al transito.

In seguito all’attuazione della suddetta delibera di Giunta Comunale n. 169 del 29.5.2020, l’Ufficio preposto al recepimento delle istanze provvide all’inserimento, nel **sistema informativo SRI Web** in uso presso il Dipartimento Sicurezza, delle richieste pervenute.

Ciononostante, molti soggetti appartenenti alle categorie autorizzate dal richiamato provvedimento al transito in Area Pedonale **non presentarono l’istanza di inserimento dati al Servizio**



Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

**competente, con la conseguenza che a carico degli stessi furono elevate sanzioni amministrative.**

Nel contempo, un gran numero di cittadini si vide notificare **verbali di accertamento** di sanzioni amministrative per accesso non consentito nelle Aree Pedonali provvisorie istituite con la predetta delibera.

Valutata la situazione venutasi a creare, con la **deliberazione n. 331 del 18.9.2020** – avente a oggetto: “*Criticità multe all’interno delle Aree Pedonali Provvisorie di cui alla delibera di Giunta Comunale n. 169 del 29.5.2020. Atto di indirizzo*” – la Giunta fornì «*l’indirizzo politico ed amministrativo, ai competenti uffici, di porre in essere ogni azione finalizzata all’annullamento delle multe elevate per l’accesso nelle Aree Pedonali provvisorie di cui alla delibera n. 169 del 29.5.2020*», rappresentando che «*le pedonalizzazioni provvisorie, fortemente volute dall’Amministrazione, servono a migliorare la qualità della vita e rilanciare l’economia del territorio i cui obiettivi devono tendere a questo scopo e a non gravare sui cittadini con sanzioni amministrative, promuovendo lo sviluppo della comunità e la cura dei rispettivi interessi economico-sociali*» e specificando che «*in questa fase ancora emergenziale della pandemia è opportuno provare a far coincidere legalità formale e giustizia sostanziale*».

Nello stesso giorno, con ulteriore **deliberazione n. 332 del 18.9.2020** – avente a oggetto: «*Integrazione della delibera di Giunta Comunale n. 169 del 29.5.2020 avente ad oggetto “Misure per la gestione della Fase 2 dell’Emergenza Coronavirus Covid-19. Azioni per contrastare la diffusione del contagio e incentivare le attività economiche”. Ulteriori indirizzi per gli uffici*» – la Giunta stabilì procedure semplificate di registrazione nella lista degli autorizzati dei veicoli dei soggetti aventi diritto all’accesso nelle Aree Pedonali e autorizzò:

- l’accesso alle Aree Pedonali provvisorie «*anche ai veicoli per il carico e scarico delle merci deperibili e a servizio delle attività commerciali interne alle A.P.*»;
- «*gli uffici competenti Servizio Sanzioni Amministrative e Ufficio Permessi ZTL ad avviare ogni attività ritenuta necessaria finalizzata a tutelare le categorie autorizzate e ogni altra azione di semplificazione amministrativa utile all’individuazione dei veicoli dei cittadini aventi diritto e in*



## Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

*particolare dei residenti, anche mediante la consultazione delle banche dati disponibili all'anagrafe e alla motorizzazione, al fine di limitare l'accesso dei cittadini negli uffici pubblici e, quindi, contrastare la diffusione del virus da Coronavirus Covid-19, nonché al fine di non emettere sanzioni amministrative nei confronti dei soggetti aventi diritto all'accesso nelle Aree Pedonali provvisorie».*

Con **Ordinanza Dirigenziale n. 765 del 23.9.2020** gli Uffici competenti modificarono e integrarono l'Ordinanza Dirigenziale n. 372 del 4.6.2020: *«1) Per l'attuazione della delibera di Giunta Comunale n. 169 del 29.5.2020, la procedura di registrazione nella lista degli autorizzati dei veicoli dei soggetti aventi diritto all'accesso nelle Aree Pedonali provvisorie potrà avvenire nel seguente modo: a) i veicoli dei residenti, dei domiciliati e dei non residenti proprietari di posti auto fuori sede stradale all'interno delle Aree Pedonali provvisorie, potranno essere individuati mediante la procedura di registrazione semplificata da rendere disponibile sulla homepage del Sito Web del Comune di Napoli, anche in riferimento ai veicoli utilizzati in comodato d'uso; b) per i veicoli diretti agli alberghi e alle autorimesse valgono le regole di comunicazione già vigenti per le ZTL del Centro Antico. 2) Autorizzare l'accesso alle Aree Pedonali Provvisorie anche ai veicoli per il carico e scarico delle merci deperibili e a servizio delle attività commerciali interne alle A.P. che potranno utilizzare la procedura di registrazione semplificata di cui al precedente punto 1a)».*

Nel periodo successivo, all'interno dell'Amministrazione si tennero **numerosi incontri, confronti e riunioni** tesi a valutare nei dettagli la problematica e a individuare possibili soluzioni.

L'adozione da parte della Giunta delle delibere n. 331 e n. 332 del 18.9.2020 e la diffusione delle notizie riguardanti le violazioni al Codice della Strada nelle Aree Pedonali provvisorie di cui trattasi portò comunque a un **calo del numero dei verbali di violazione**; difatti, nel periodo compreso tra il 19.9.2020 e il 31.10.2020 la media giornaliera dei verbali elevati fu pari a 1.053, a fronte della media giornaliera di verbali pari a 1.363 registratasi nel periodo compreso tra il 6.6.2020 e il 18.9.2020.

Con **nota PG/2020/0812656 del 5.12.2020** l'Azienda Napoletana Mobilità comunicò che *«la segnaletica verticale prevista in attuazione della delibera di G.C. n. 169 del 29.5.2020 e*



## Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

dell'Ordinanza Dirigenziale n. 372 del 4.6.2020» relativa alle Aree Pedonali Provvisorie “Mezzocannone” e “Centro Antico” era stata «posta in opera in data 5 giugno 2020» e «rimossa in data 1 novembre 2020» e precisò: «non risultano pervenute segnalazioni da parte del Servizio Polizia Locale o dal Servizio Gestione Sanzioni Amministrative, relative a difformità della segnaletica installata rispetto ai provvedimenti adottati o di richieste di modifica/integrazioni della stessa».

Con una **mozione approvata all'unanimità durante la seduta del Consiglio Comunale del 10 dicembre 2020**, i Consiglieri firmatari – dopo aver «constatato che contrariamente a quanto sancito» dall'art. 7 comma 10 del Codice della Strada, il nuovo status delle Aree Pedonali individuate con la delibera di Giunta n. 169 del 29.5.2020 «non è stato correttamente comunicato ed indicato ai cittadini attraverso idonea segnaletica», che «in buona sostanza, si è verificato un mancato adempimento dell'obbligo stabilito dal citato art. 7 di apporre una segnaletica di delimitazione delle zone pedonali ben visibile per forma e dimensioni e idonea ad essere immediatamente e agevolmente individuata dai conducenti e, in generale, dagli utenti della strada posto che, nel caso di cui si tratta, la segnaletica presente poteva essere facilmente confusa con le indicazioni dei varchi ZTL» e che, infine, «i cittadini ingiustamente e illegittimamente sanzionati potrebbero, singolarmente o con class action, ricorrere contro il Comune di Napoli con buone probabilità di vittoria, provocando ulteriori aggravii alle casse comunali per via dei mancati introiti delle sanzioni comminate e delle spese processuali che il Comune di Napoli dovrebbe pagare in caso di soccombenza» – impegnarono il Sindaco e la Giunta a:

- «dichiarare, in autotutela, la nullità di tutti gli atti presupposti e successivi alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 169/20 del 29.5.2020, con conseguente nullità della contravvenzioni al Codice della Strada elevate in danno dei cittadini incolpevoli»;
- «in via gradata, qualora non siano ravvisabili motivi di nullità, procedere comunque all'annullamento di tutti gli atti conseguenti, allo scopo di tenere indenni i cittadini incolpevoli»;
- «in via ancora più gradata, disporre lo stralcio e l'archiviazione di tutte le contravvenzioni, senza distinzione alcuna, elevate in conseguenza dell'applicazione della delibera de quo, manlevando i



Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

*cittadini incolpevoli da ogni e qualsiasi esborso, a qualunque titolo dovuto, nonché da ogni altro aggravio eventualmente previsto dalle norme del Codice della Strada».*

Con **nota PG/2021/16318 dell'8.1.2021**, il **Segretario Generale**, nel trasmettere ai dirigenti redattori della delibera di Giunta n. 169 del 29.5.2020 la mozione approvata all'unanimità dal Consiglio Comunale, precisò quanto segue: *«Pur non ritenendo, sul piano giuridico, del tutto praticabili le soluzioni prospettate con la mozione in oggetto, ritengo, invece, necessario richiamare l'attenzione sulla finalità che la stessa intende raggiungere, finalità, come detto, ampiamente condivisa e sostenuta dall'intera Amministrazione. Pertanto, si invitano i Dirigenti in indirizzo firmatari della deliberazione 169/2020 a predisporre proposta di annullamento in autotutela, sussistendone i presupposti ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 241 del 1990, della predetta deliberazione».*

Con **nota PG/2021/0063786 del 25.1.2021**, i dirigenti firmatari della delibera di Giunta Comunale n. 169 del 29.5.2020 riscontrarono la nota PG/2021/16318 dell'8.1.2021 del Segretario Generale rappresentando, tra l'altro, che l'eventuale revoca e/o annullamento della Delibera di Giunta n. 169 del 29.5.2020 e dell'Ordinanza Dirigenziale n. 372 del 4.6.2020 *«non comporterebbe la conseguente annullabilità dei processi verbali elevati, in quanto l'annullamento è un provvedimento amministrativo di secondo grado, con il quale viene caducato, con efficacia retroattiva (ex tunc, ossia dalla data della sua emanazione) un atto amministrativo illegittimo, per la presenza di vizi di legittimità originari dell'atto (invalidità originaria)»* e giungendo alle seguenti conclusioni: *«Nel caso in esame, i suindicati provvedimenti dell'Amministrazione e quelli Dirigenziali, oltre a non essere stati impugnati nei termini di legge, non sembrano essere toccati da vizi di legittimità, e pertanto, l'eventuale annullamento degli stessi per motivi rilevati successivamente dall'Amministrazione, non potrebbe in nessun caso caducare le sanzioni amministrative legittimamente emesse, i cui elementi formali e sostanziali sono conformi alla legge e hanno spiegato tutti i loro effetti giuridici. Per quanto innanzi, il parere degli scriventi non è favorevole. Le attività amministrative poste in essere dai Servizi comunali firmatari della delibera, risultano corrette e conformi ai criteri di legge, pertanto, le sanzioni amministrative emesse non*



## Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

*possono essere annullate, se non per effetto di vizi di legittimità propri secondo norma, e mai per motivi di opportunità, previa formale impugnazione nei termini di legge, dinanzi al Prefetto o al Giudice di Pace».*

Va inoltre segnalato che tantissimi cittadini che attraversarono con i loro veicoli le Aree Pedonali interessate – a molti dei quali sono state individualmente notificate decine di sanzioni amministrative – hanno rivolto **appelli** accorati all'Amministrazione invocando la **buona fede** e hanno creato appositi comitati e gruppi *social* per rivendicare i loro diritti.

D'altronde, **tutta l'Amministrazione Comunale**, nelle sue massime espressioni e articolazioni (Consiglio Comunale, Sindaco e Giunta), si è fatta carico della problematica e delle doglianze dei cittadini destinatari delle sanzioni, e il caso ha avuto una **vasta eco sulla stampa locale e nazionale**.

### Le circostanze di fatto

La delibera di Giunta Comunale n. 169/2020 era chiaramente ispirata a **intenti "nobili"** e non aveva finalità repressive e/o sanzionatorie, bensì puntava a:

- *«favorire la rinascita economica delle attività cittadine, fortemente danneggiate e penalizzate dal lockdown, garantendo l'osservanza di misure anti-contagio»;*
- *«garantire il distanziamento, unica arma realmente efficace per contrastare la diffusione dell'epidemia»;*
- *«favorire l'utilizzo del suolo pubblico»;*
- *«agevolare la mobilità pedonale».*

Essa va **contestualizzata** nella fase pandemica di grande preoccupazione e turbamento vissuta nella primavera 2020, in cui tutte le istituzioni – a livello locale, nazionale e internazionale – prodigavano i loro sforzi per tutelare la salute pubblica e quotidianamente erano impegnate a combattere una strenua battaglia contro la diffusione del virus Covid-19, che stava causando la morte di migliaia di persone.

In quel delicato momento storico si manifestò una sequela di **provvedimenti restrittivi** emanati dal





Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

Governo, dalla Regione Campania e dallo stesso Comune di Napoli. Nel solo periodo compreso tra il 1° e il 29 Maggio 2020 la Regione Campania emanò **13 ordinanze presidenziali** (n. 41 dell'1.5.2020, n. 42 del 2.5.2020, n. 43 del 3.5.2020, n. 44 del 4.5.2020, n. 45 dell'8.5.2020, n. 46 del 9.5.2020, n. 47 del 16.5.2020, n. 48 del 17.5.2020, n. 49 del 20.5.2020, n. 50 del 22.5.2020, n. 51 del 24.5.2020, n. 52 del 26.5.2020, n. 53 del 29.5.2020).

Purtroppo, però, alcune circostanze sopravvenute, in particolare quelle relative alle modalità di esecuzione dei relativi provvedimenti, condussero a un **numero elevatissimo di violazioni**, le cui rilevazioni scattarono **già dal 6 giugno 2020**.

Nell'intero periodo considerato (6 giugno 2020 - 31 ottobre 2020) il numero di contravvenzioni per accesso non consentito nelle suddette Aree Pedonali provvisorie raggiunse la considerevole cifra di **187.080**, così ripartita:

<b>Contravvenzioni elevate tra il 6.6.2020 e il 31.10.2020 ai 6 varchi delle Aree Pedonali "Centro Antico", "Mezzocannone" e "Piazza del Gesù"</b>	
<b>VARCO</b>	<b>NUMERO CONTRAVVENZIONI</b>
Duomo Filangieri	58.776
Miroballo	17.637
Santa Sofia	39.411
Sole	22.507
Mezzocannone	47.516
Calata Trinità Maggiore	1.233
<b>TOTALE</b>	<b>187.080 *</b>

(Fonte: Leonardo Finmeccanica S.p.A./Soes S.p.A.)

\* Nel numero non sono compresi gli ulteriori 11.654 verbali elevati a cittadini stranieri (11.107) e/o a residenti all'estero (547), delle cui notifiche si sta occupando la Ge.Fi.L. S.p.A.

Nella pratica, nei 148 giorni (dal 6 giugno al 31 ottobre 2020) e nelle fasce orarie (dalle ore 19 alle ore 7) in cui sono state attive le Aree Pedonali di cui trattasi, si è avuta una media di **1264 verbalizzazioni al giorno**, ossia di **210 contravvenzioni al giorno in media per ogni varco**.



Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

Comparando questo dato, per lo stesso periodo, con quello di **altre 8 Aree Pedonali** attive nel territorio cittadino, ne risulta un numero di verbalizzazioni nettamente inferiore, come si evince dalla tabella che segue:

VARCO	NUMERO VERBALIZZAZIONI
Tribunali Nilo	15.382
Pontile Castel dell'Ovo	3.067
Brombeis	40.760
Domenico Soriano	1.483
Piazza Rodinò	5.198
Giovanni Porzio	614
Umberto Terracini (lato edicola)	47
Umberto Terracini (lato garitta vigilanza)	501
<b>TOTALE</b>	<b>67.052</b>

(Fonte: Leonardo Finmeccanica S.p.A./Soes S.p.A.)

Per queste 8 Aree Pedonali la media complessiva è stata di **453 contravvenzioni al giorno**, ossia di **57 contravvenzioni al giorno in media per ogni varco**.

Pertanto, nelle nuove Aree Pedonali provvisorie “Centro Antico”, “Mezzocannone” e “Piazza del Gesù” istituite con delibera di Giunta Comunale n. 169 del 29.5.2020 la media giornaliera di contravvenzioni per varco è stata circa **quattro volte maggiore** che nei casi “consolidati”.

Con la deliberazione 169/2020 furono istituite anche le **Aree Pedonali “Quartieri Spagnoli” e “Via Rodinò”**. Nel periodo compreso tra il 6 giugno e il 31 ottobre 2020, in tali Aree *unicamente* Pedonali si è avuto un numero complessivo di violazioni pari a **6.681**, cifra neanche lontanamente paragonabile a quella registratasi per le Aree Pedonali provvisorie “Centro Antico”, “Mezzocannone” e “Piazza del Gesù”.



Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

Altri dati da tenere in considerazione riguardano la situazione relativa alla **notifica dei verbali di accertamento** di violazione alle norme del Codice della Strada per accesso non consentito nelle Aree Pedonali provvisorie di cui trattasi – curata per conto del Comune di Napoli dal RTI affidatario composto dalla Soes S.p.A. (mandante) e dalla Leonardo Finmeccanica S.p.A. (mandataria) –, che alla data del 13.4.2021 era la seguente:

<b>NOTIFICHE VERBALI DI CONTRAVVENZIONE</b>	<b>NUMERO</b>	<b>COSTI DI NOTIFICA</b>
<b>Totale verbali di contravvenzione elevati</b>	<b>187.080 *</b>	<b>€ 2.961.516,00</b>
<b>Verbali postalizzati</b>	<b>173.227</b>	<b>€ 2.351.794</b>
<b>di cui:</b>		
Postalizzati a residenti a Napoli nelle strade situate nelle Aree Pedonali provvisorie “Centro Antico”, “Mezzocannone” e “Piazza del Gesù”	19.180	€ 272.927
Postalizzati a residenti a Napoli in strade non situate nelle suddette Aree Pedonali provvisorie	85.889	€ 1.161.547,50
Postalizzati a residenti in Comuni della provincia di Napoli	30.349	€ 414.639,00
Postalizzati a residenti in Comuni italiani fuori Napoli e provincia	37.804	€ 502.626,50
<b>Verbali notificati tramite messi comunali</b>	<b>34.226</b>	<b>€ 471.969,00</b>
<b>di cui:</b>		
Notificati a residenti a Napoli nelle strade situate nelle Aree Pedonali provvisorie “Centro Antico”, “Mezzocannone” e “Piazza del Gesù”	4.647	€ 66.522,00
Notificati a residenti a Napoli in strade non situate nelle suddette Aree Pedonali provvisorie	29.579	€ 405.447
Notificati a residenti in Comuni della provincia di Napoli	=	=
Notificati a residenti in Comuni italiani fuori Napoli e provincia	=	=
<b>Verbali notificati tramite PEC</b>	<b>22.174</b>	<b>€ 137.753,00</b>
<b>di cui:</b>		
Trasmessi a residenti a Napoli nelle strade situate nelle Aree Pedonali provvisorie “Centro Antico”, “Mezzocannone” e “Piazza del Gesù”	1.084	€ 6.858,50
Trasmessi a residenti a Napoli in strade non situate nelle suddette Aree Pedonali provvisorie	9.191	€ 57.011,00
Trasmessi a residenti in Comuni della provincia di Napoli	4.753	€ 29.694,00
Trasmessi a residenti in Comuni italiani fuori Napoli e provincia	7.146	€ 44.189,50

(Fonte: Leonardo Finmeccanica S.p.A./Soes S.p.A.)



## Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

\* Nel numero non sono compresi gli 11.654 verbali elevati a cittadini stranieri (11.107) e/o a residenti all'estero (547), delle cui notifiche si sta occupando la Ge.Fi.L. S.p.A.

Inoltre, va precisato che la cifra totale (187.080) dei verbali di contravvenzione elevati è inferiore alla somma dei verbali postalizzati, di quelli notificati tramite messi comunali e di quelli notificati tramite Pec (173.227 + 34.226 + 22.174 = 229.627) in quanto per molti verbali si è dovuto procedere, per diversi motivi, alla rinotifica (destinatario sconosciuto, destinatario sloggiato, proprietario del veicolo risultato deceduto con conseguente rinotifica a carico degli eredi, etc.).

Sotto l'aspetto contabile, l'ammontare dell'**accertamento** eseguito dagli Uffici comunali sul 2020 per l'**entrata** derivante dai verbali di contravvenzione elevati tra il 6.6.2020 e il 31.10.2020 nelle Aree Pedonali "Centro Antico", "Mezzocannone" e "Piazza del Gesù" è risultato pari a € **13.190.254,70**.

Inoltre, alla data del 19.5.2021 risultavano **pagati n. 26.637 verbali di contravvenzione** per accesso non consentito nelle Aree Pedonali "Centro Antico", "Mezzocannone" e "Piazza del Gesù" nel periodo compreso tra il 6.6.2020 e il 31.10.2020, per un ammontare complessivo di € **2.013.342,05**.

### La segnaletica

I commi 1 e 2 dell'art. 79 del **Regolamento di esecuzione e di attuazione del Nuovo Codice della Strada** stabiliscono quanto segue:

- Comma 1: *«Per ciascun segnale deve essere garantito uno spazio di avvistamento tra il conducente ed il segnale stesso libero da ostacoli per una corretta visibilità. In tale spazio il conducente deve progressivamente poter percepire la presenza del segnale, riconoscerlo come segnale stradale, identificarne il significato e, nel caso di segnali sul posto, di cui al comma 2, attuare il comportamento richiesto»;*
- Comma 2: *«Sono segnali sul posto quelli ubicati all'inizio della zona o del punto in cui è richiesto un determinato comportamento».*

Come prescritto dall'art. 79 comma 3 del medesimo Regolamento, per lo "spazio di avvistamento dei segnali di pericolo e di avvistamento" va assicurata la **distanza minima di 80 metri**.



## Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

Il comma 9 dell'**art. 7 del Codice della Strada** prevede: *«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»*. Tali aree e zone devono essere *«indicate mediante appositi segnali»* (comma 10).

Nelle **“Linee Guida sulla regolamentazione della circolazione stradale e segnaletica nelle zone a traffico limitato”**, emanate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il 28.6.2019 e rivolte a tutte le Amministrazioni Comunali italiane, si legge: *«L'istituzione di Aree Pedonali (AP), isolate o contigue o concentriche alla ZTL, deve rispettare, in termini di schemi di circolazione, le medesime regole di una qualunque ZTL, e devono essere installate le relative segnaletiche di varco e di preavviso; i segnali preesistenti l'istituzione di una ZTL e/o di una AP, se non coerenti e/o discordanti con i segnali di preavviso ed i segnali di varco da installare, devono essere eliminati»*.

Il **DPR n. 250 del 22 Giugno 1999** (“Regolamento recante norme per l'autorizzazione alla installazione e all'esercizio di impianti per la rilevazione degli accessi di veicoli ai centri storici e alle zone a traffico limitato, a norma dell'articolo 7, comma 133-bis, della legge 15 maggio 1997, n. 127”), prevede, all'articolo 3, che gli impianti per la rilevazione delle infrazioni nei centri storici e nelle ZTL individuino con precisione *«il luogo, il tempo e l'identificazione dei veicoli»*.

Il **Giudice di Pace di Napoli della I Sezione** ha accolto (Sentenza n. 6186 del 3.3.2021), con condanna del Comune di Napoli *«alla rifusione delle spese di lite»*, il ricorso presentato dal legale di un automobilista al quale era stato notificato un verbale di accertamento di violazione delle norme del Codice della Strada per circolazione non autorizzata nell'Area Pedonale “Duomo” in data 7.7.2020; con il ricorso era stata sostanzialmente contestata la mancanza di conformità dell'accertamento con il combinato disposto degli articoli 200 del Codice della Strada (“Contestazione e verbalizzazione delle violazioni”) e 383 (“Contestazione – Verbale di accertamento”) e 384 (“Casi di impossibilità della contestazione immediata”) del Regolamento di esecuzione e di attuazione del Nuovo Codice della Strada.

Il **Giudice di Pace di Barra** ha accolto (Sentenza n. 1040 del 24.3.2021) il ricorso presentato dal



## Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

legale di un automobilista al quale erano stati notificati 4 verbali di accertamento di violazioni delle norme del Codice della Strada per circolazione non autorizzata nelle Aree Pedonali di cui trattasi, ed ha annullato i verbali medesimi motivando che *«gli stessi non assumono valore formale di atto pubblico per la mancanza dell'indicazione di alcuni degli elementi formali del verbale in particolare nel caso "de quo" identificazione del modello di autoveicolo»*.

Con note PG/2021/263457 del 29.3.2021 e PG/2021/397446 del 19.5.2021 lo scrivente ha richiesto all'ANM S.p.A. di comunicare se l'installazione della segnaletica verticale in attuazione della deliberazione di Giunta Comunale n. 169 del 29.5.2020 e dell'Ordinanza Dirigenziale n. 372 del 4.6.2020, relativa all'istituzione delle Aree Pedonali Provvisorie "Centro Antico", "Mezzocannone" e "Piazza del Gesù", *«sia stata effettuata, per i 6 varchi Via Duomo/Filangieri, Via Mioballo, Via Santa Sofia, Via del Sole, Via Mezzocannone e Calata Trinità Maggiore, nel pieno rispetto dell'art. 79 (commi 1 e 2) del Regolamento di esecuzione e di attuazione del Nuovo Codice della Strada»* e se *«sia stata assicurata la distanza minima di 80 metri – prescritta dall'art. 79 comma 3 del medesimo Regolamento – dello "spazio di avvistamento dei segnali di pericolo e di avvistamento"»*.

Con mail del 24.5.2021 l'ANM S.p.A. ha comunicato quanto segue: *«Si comunica che l'installazione della segnaletica verticale in attuazione della delibera di G.C. n. 169 del 29/05/2020 e dell'Ordinanza Dirigenziale n. 372 del 04/06/2020 è stata curata dalla Società ANM S.p.A. Inoltre, si conferma che la segnaletica è stata installata per i seguenti varchi telematici di controllo: - via Mezzocannone; - via del Sole; - via Mioballo; - via Duomo (altezza piazza Museo Filangieri); - via Santa Sofia (altezza via Oronzo Costa); - calata Trinità Maggiore. Si certifica altresì che in attuazione della delibera di G.C. n. 169 del 29/05/2020 e dell'Ordinanza Dirigenziale n. 372 del 04/06/2020, relativa alle Aree Pedonali provvisorie, ANM S.p.A. ha provveduto all'installazione della segnaletica nel pieno rispetto dell'art. 79 del regolamento di attuazione del Codice della Strada. A tal proposito, si comunica che non risultano pervenute segnalazioni o richieste di modifica o integrazione della stessa da parte del Servizio Polizia Locale o del Servizio Gestione Sanzioni Amministrative, relative a difformità della segnaletica installata rispetto ai provvedimenti adottati, come in alcuni casi è avvenuto durante le fasi di pre esercizio o*



## Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

*immediatamente successive alle attivazioni di alcune ZTL ed APU attuate in precedenza».*

Tuttavia, dai rilievi fotografici tratti da **Google Street View** (unica fonte oggi utilizzabile) relativi al mese di **agosto 2020**, allegati alla presente, emerge che le Aree Pedonali provvisorie di cui trattasi furono segnalate mediante apposizione di nuova segnaletica verticale **in prossimità o a ridosso di quella dei varchi ZTL**. Ciò verosimilmente ha tratto in inganno molti conducenti verbalizzati.

Dagli stessi rilievi fotografici emerge in taluni casi – come per il varco di Via del Sole – che la predetta segnaletica verticale indicante le Aree Pedonali provvisorie, “sovrapposta” a quella dei varchi ZTL, non garantiva un **adeguato spazio di avvistamento** da parte dei conducenti.

Inoltre, nelle fasce orarie di operatività delle Aree Pedonali, i **display** collocati presso i varchi interessati erano spenti o non correttamente funzionanti, oppure rimandavano il segnale “Varco non attivo”, non fornendo alcuna informazione sulla operatività delle Aree Pedonali medesime.

In più, per taluni varchi, come si può constatare dai suddetti rilievi fotografici, c’era un’evidente **incongruenza tra gli orari ZTL** e quelli concernenti le Aree Pedonali: sulle paline ZTL installate ai varchi Via Mezzocannone e Via del Sole era indicato che le rispettive Zone a Traffico Limitato erano attive “*da lunedì a giovedì dalle ore 09.00 alle 22.00*” e “*venerdì, sabato, domenica, festivi e prefestivi dalle 09.00 alle 02.00*”.

Sarebbe stato opportuno, al fine di evitare contraddittorietà e di non ingenerare errori d’interpretazione, installare una **segnaletica unica, coerente e chiaramente leggibile** che desse modo ai conducenti di uniformarsi allo stato “ibrido” delle ZTL/Aree Pedonali, così come espressamente previsto dalle “Linee Guida sulla regolamentazione della circolazione stradale e segnaletica nelle zone a traffico limitato” emanate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Una importante precisazione sull’argomento va fatta per il **varco Calata Trinità Maggiore**, in cui si ebbe, nel periodo considerato (6.6.2020-31.10.2020), un numero molto più contenuto di violazioni (1.233) rispetto agli altri varchi. La spiegazione sta nel fatto che con **deliberazione n. 281 del 6.8.2020** la Giunta decise la “Pedonalizzazione definitiva dell’area delimitata dalla ZTL denominata “Piazza del Gesù”. Con Ordinanza Dirigenziale n. 608 del 13.8.2020 fu data attuazione alla deliberazione, e in loco, pur essendo installate (vedasi immagine allegata) due distinte paline



## Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

indicanti la compresenza della ZTL e dell'Area Pedonale, l'informazione per i conducenti risultava perlomeno univoca: *“tutti i giorni H24”*.

### Ipotesi di annullamento o di revoca

Per la problematica in esame va esclusa la possibilità di applicare l'istituto della **revoca**, che può intervenire, come previsto dall'art. 21 *quinquies* della **Legge n. 241/1990 e ss.mm.ii.**, sui provvedimenti amministrativi *«ad efficacia durevole»*.

Nei fatti l'Ordinanza Dirigenziale n. 372 del 4.6.2020 (seguita alla deliberazione di Giunta 169/2020) ha prodotto i suoi effetti, relativamente all'istituzione delle Aree Pedonali provvisorie “Centro Antico”, “Mezzocannone” e “Piazza del Gesù”, per un periodo limitato nel tempo, compreso tra il 6 Giugno e il 31 Ottobre 2020.

L'ipotesi dell'**annullamento d'ufficio** è invece prevista dall'**articolo 21 nonies comma 1** della medesima Legge, a condizione che ricorra almeno uno dei presupposti dettati dall'**articolo 21 octies comma 1**: *«È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza»*. Dall'esame della deliberazione 169/2020 e da quanto sopra rappresentato, si desume che nel caso specifico non ricorra nessuno dei tre presupposti. Sul punto, lo scrivente si è confrontato anche con il Dipartimento Avvocatura, che ha confermato tale valutazione.

Un discorso a parte è da farsi per l'ipotesi di **annullamento dei verbali di contravvenzione** elevati e notificati nelle circostanze di cui trattasi. L'annullamento in tal caso non rientra nelle competenze dell'Amministrazione Comunale, ma è nella sfera di competenza di altri organi; nello specifico, il Prefetto e i Giudici di Pace.

Sulla questione è intervenuto anni fa il **Ministero dell'Interno** (Direzione Generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale - Ufficio studi per l'amministrazione generale e per gli affari legislativi) con la **circolare n. 66 prot. M/2413 del 17 Luglio 1995** avente a oggetto: *“Codice della strada. Applicazione dell'Istituto dell'autotutela per i verbali di*





## Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

*contravvenzione”, nella quale si legge testualmente: «Il verbale di accertamento, infatti, è atto esclusivo dell’agente che lo ha redatto, riferibile alla sua responsabilità di soggetto che ha proceduto al riscontro di comportamenti e che in questa attività valutativa opera in posizione di autonomia persino rispetto alla struttura organizzativa di appartenenza, restando sottoposto soltanto ai poteri di verifica dell’autorità a ciò espressamente legittimata dalla legge, che agisce in una ottica neutra e imparziale. Per ciò, può dirsi che il verbale di accertamento, una volta perfezionato nei suoi elementi formali e procedurali, esce dalla disponibilità tanto dell’agente che lo ha redatto, che dell’ufficio al quale egli appartiene, per rientrare in quella di un altro organo».*

### Proposte conclusive

**È necessario e doveroso**, in ragione di quanto sopra esposto, che l’Amministrazione e gli Uffici e Servizi competenti adottino **tutti i provvedimenti consequenziali – ivi compresa la trasmissione alle Autorità competenti delle risultanze qui emerse – a tutela degli interessi del Comune di Napoli e dei cittadini ai quali sono stati notificati verbali di contravvenzione per l’accesso nelle suddette Aree Pedonali “Centro Storico”, “Mezzocannone” e “Piazza del Gesù” nel periodo compreso tra il 6.6.2020 e il 31.10.2020.**

Inoltre, visti anche gli esiti delle sentenze dei Giudici di Pace sopra richiamate, occorre procedere a una puntuale verifica del **corretto funzionamento dei dispositivi di rilevazione automatica di violazione del Codice della Strada collocati ai varchi di tutte le Aree Pedonali e ZTL attualmente attive in città.**

Infine, più in generale, viste le peculiarità dell’intera vicenda, la quale rappresenta un **evento assolutamente da scongiurare per il futuro**, si suggerisce l’adozione, da parte dell’Amministrazione, di opportuni **correttivi**.

In particolare:



## Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa

### **Comunicazione**

In virtù dell'obbligo di adottare «*forme di pubblicità idonee*» così come previste dall'art. 8 della Legge n. 241 del 7 Agosto 1990 e ss.mm.ii., al cospetto di un provvedimento amministrativo contenente misure che non solo – come per il caso di cui trattasi – iniziano a dispiegare i loro effetti a poco tempo di distanza dall'adozione del provvedimento stesso, ma che hanno anche un forte impatto sul territorio e sulla popolazione, la pubblicità e la comunicazione istituzionale di stampo “tradizionale” (pubblicazione degli atti all'Albo Pretorio *on line* e sulla *homepage* del sito istituzionale dell'Ente) devono essere supportate da ulteriori metodi e strumenti che consentano la diffusione capillare delle informazioni, quali ad esempio:

- comunicati stampa;
- utilizzo delle pagine social del Comune;
- conferenze stampa;
- pubblici manifesti.

Tali metodi e strumenti andrebbero resi, per le fattispecie considerate, obbligatori.

### **Pre-esercizio**

Nonostante non sia obbligatorio per legge, è sempre utile avviare in via sperimentale, come da prassi consolidata in molti Comuni italiani, in caso di istituzione di nuove Aree Pedonali (o di nuove ZTL), preliminarmente all'attivazione dell'esercizio definitivo e ordinario finalizzato all'accertamento delle violazioni, un periodo di pre-esercizio di almeno una settimana, così da valutare la corretta ed efficace funzionalità del nuovo dispositivo e consentire, ove necessario, l'attuazione di accorgimenti migliorativi e di interventi per la messa a punto del sistema.

Al momento dell'attivazione dell'esercizio definitivo e ordinario, poi, sarebbe sempre bene ricorrere ad accorgimenti evidenti e incisivi, come ad esempio:

- l'apposizione, ai varchi di accesso, di transenne o di dissuasori o di altre strutture mobili;
- l'installazione di segnali luminosi;
- la presenza, almeno nella prima fase di applicazione di nuovi dispositivi, di agenti della Polizia Locale.



**Vice Direttore Generale per l'Area Amministrativa**

***Alert***

Il contratto e il capitolato speciale d'appalto che attualmente regolano, per conto del Comune di Napoli, il servizio di gestione del procedimento sanzionatorio delle violazioni alle norme del Codice della Strada, dei regolamenti comunali e delle ordinanze sindacali, non prevedono alcun obbligo, da parte del soggetto gestore, di segnalare all'Amministrazione un eventuale incremento sproporzionato delle violazioni.

Sarebbe quanto mai utile e opportuno, per l'appalto attuale e per quelli futuri, prevedere, quando il numero delle violazioni dovesse superare una soglia critica, l'attivazione di un *alert* di segnalazione dell'anomalia, in modo che gli Uffici preposti e l'Amministrazione possano intervenire con tempestività e apportare le necessarie rettifiche.

Napoli, 9 Giugno 2021

**Il Vice Direttore Generale  
per l'Area Amministrativa  
*Dott. Giuseppe Imperatore***