

**ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI: Comune e Provincia - Sindaco - Ordinanze contingibili ed urgenti ex artt. 50 e 54 d.lg. n. 267 del 2000 - Divieto di transito e sosta ad auto-caravan in una determinata area e/o zona del territorio comunale - Per evitare il campeggio delle auto-caravan - Illegittimità per difetto dei presupposti.**

**Tar Puglia - Bari, Sez. II, 20 dicembre 2022, n. 1771**

*“[...] occorre accertare se ricorrano in concreto i presupposti perché il sindaco, in via derogatoria, adotti l’ordinanza contingibile e urgente, quale è quella qui in rilievo, e se poi essa contenga le specificità di tale peculiare provvedimento.*

*In via generale deve evidenziarsi che, per poter eccezionalmente intervenire con detta tipologia di provvedimento, deve sussistere il pericolo di un danno grave e imminente, al quale, per il carattere di eccezionalità, non possa farsi fronte con i rimedi ordinari e che richiede interventi immediati e indilazionabili.*

*[...] nella specie non ricorrono i suddetti presupposti, tenuto conto che l’esigenza principalmente manifestata e alla base del censurato provvedimento è quella di impedire, attraverso il divieto di transito e di sosta, nei luoghi indicati nell’ordinanza il campeggio delle auto-caravan, che peraltro ontologicamente è tutt’altra cosa rispetto alla sosta e che ben richiede l’approntamento delle misure proprie garantite dalle strutture ricettive specifiche. Va detto che in effetti il provvedimento gravato non dà contezza degli atti istruttori che documenterebbero la grave situazione cui si è ritenuto di porre rimedio motivo [...]”.*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 8 novembre 2022 il consigliere Rita Tricarico e udito l’avvocato Marcello Viganò, per la ricorrente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

**FATTO e DIRITTO**

1. L’Associazione nazionale coordinamento camperisti, che opera dal 1985, rappresenta gli utenti in autocaravan.

Tra i suoi scopi vi è quello di “tutelare il diritto di tutti gli utenti in autocaravan a circolare sull’intero territorio nazionale facendo valere il rispetto del Codice della Strada, del relativo regolamento di esecuzione e attuazione, dei decreti e delle direttive ministeriali, in particolare attraverso azioni di contrasto e d’impugnazione, in sede amministrativa o giurisdizionale, dei provvedimenti di regolamentazione della circolazione adottati dagli enti proprietari delle strade di

tutto il territorio nazionale che abbiano l'effetto d'impedire o limitare la circolazione delle autocaravan", oltre che lo scopo di "promuovere le iniziative volte alla concreta applicazione delle norme in materia di circolazione e sosta delle autocaravan".

2. Con il ricorso in epigrafe essa impugna l'ordinanza n. 138 del 4 agosto 2020, con cui il sindaco di Vieste ha imposto il divieto di ingresso, transito e sosta ad autocaravan su tutta l'area ricompresa nel parcheggio Europa ubicato al lungomare Europa, su tutta l'area portuale (molo nord c.d. molo turistico, molo sud, molo sud ovest), su tutta l'area del piazzale sterrato ubicato al lungomare Europa in prossimità della strada comunale San Lorenzo.

2.1. Si evidenzia che in data 1° settembre 2020, con due separate istanze, l'associazione ricorrente ha chiesto l'accesso agli atti dell'istruttoria e la revoca in autotutela dell'ordinanza, ma tali istanze non sono state riscontrate.

3. Questi i motivi di diritto dedotti:

I) Incompetenza: l'ordinanza sarebbe parzialmente viziata da incompetenza, laddove le limitazioni alla circolazione stradale su tutta l'area portuale sono state adottate dal comune anziché dalla capitaneria di porto.

II) Violazione degli artt. 50 e 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e dell'art. 2 del decreto ministeriale 5 agosto 2008.

Non sussisterebbero i presupposti per l'emanazione di un'ordinanza contingibile e urgente ed inoltre il provvedimento gravato non sarebbe congruamente motivato ed è privo di un termine di efficacia.

Inoltre l'ente non avrebbe tenuto conto dei rimedi di cui al codice della strada quali:

a) l'art. 20 del codice della strada, che vieta l'occupazione della sede stradale, prevedendo una sanzione e l'obbligo di rimozione;

b) l'art. 15 del codice della strada, che vieta di depositare rifiuti o materie di qualsiasi specie, imbrattare la strada e le sue pertinenze, scaricare materiali o cose di qualsiasi genere prevedendo la sanzione pecuniaria e l'obbligo di ripristino;

c) l'art. 185, commi 4, 5 e 6, del codice della strada, che vieta e sanziona lo scarico dei residui organici e delle acque chiare e luride su strade e aree pubbliche al di fuori di appositi impianti di smaltimento igienico-sanitari.

Sotto altro profilo, la contestata ordinanza assume a parametro normativo di raffronto l'art. 2 del decreto ministeriale 5 agosto 2008, che definisce l'ambito di intervento a tutela della sicurezza urbana, ma il suddetto decreto ministeriale riguarderebbe esclusivamente la tutela della sicurezza

pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati, escludendo dalla propria applicazione la polizia amministrativa locale.

III) Violazione dell'art. 185 del decreto legislativo n. 285 del 1992.

L'ordinanza impugnata non terrebbe conto della distinzione tra sosta e campeggio, stabilita dalla suindicata disposizione normativa, impedendo la sosta per motivi (l'uso a fini di campeggio e la presenza di strutture ricettive) che nulla hanno a che vedere con la circolazione stradale, essendo invece relativi al campeggio, mentre la sosta, anche delle auto-caravan, che appartengono alla stessa categoria M1 delle autovetture (art. 47, comma 2, lett. b), del codice della strada), non necessita né di strutture né di impianti.

IV) Violazione degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 285 del 1992.

Rilevato che l'art. 6, comma 4, lett. b), richiamato dall'art. 7, comma 1, lett. a), del codice della strada, consente all'ente proprietario di stabilire obblighi, divieti e limitazioni alle "categorie" di utenti e "in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade", si evidenzia che nella specie il divieto non sarebbe imposto ad una categoria di utenti, bensì a un singolo tipo di veicolo, ed inoltre che non sussisterebbero esigenze della circolazione o caratteristiche strutturali delle strade che possono essere messe "in relazione" con un divieto alla categoria. Infatti, né la dimensione degli stalli né la massa possono essere messi in correlazione con un divieto alla singola tipologia auto-caravan. Ciò in quanto, da un lato, se la criticità attiene alle dimensioni della strada o alla massa dei veicoli, anche il divieto dovrà riguardare le dimensioni o la massa (e non la tipologia).

V) Difetto di istruttoria.

Non si comprenderebbe in base a quale attività istruttoria è stato accertato che gli interventi di messa in sicurezza dell'area avrebbero reso il parcheggio inadatto alle auto-caravan; o che la fruizione degli stalli di marmo sarebbe compatibile solamente con le dimensioni e la massa delle autovetture; o che vi è pericolo per l'igiene, la sanità e l'incolumità pubblica, il tutto, secondo il sindaco di Vieste, conseguenza della mera sosta delle autocaravan.

VI) Eccesso di potere: sviamento, illogicità, irragionevolezza, inosservanza di direttive.

L'ente avrebbe fatto un uso distorto del potere poiché, attraverso le limitazioni alla sosta delle auto-caravan, intenderebbe perseguire un risultato estraneo alla circolazione stradale, ossia inibire il fenomeno del campeggio.

Sarebbe inoltre illogico ed irragionevole prevedere un divieto di transito e di sosta alle auto-caravan in considerazione del fatto che necessita dei servizi e degli impianti delle strutture ricettive, atteso che le strutture ricettive e le aree attrezzate hanno funzione diversa dalla semplice sosta, e d'altro

canto le auto-caravan sono dotate, per il loro allestimento, di serbatoi di raccolta delle acque inerenti cucina e bagno e, quindi, di per sè inidonei a mettere in pericolo l'igiene pubblica.

L'ordinanza impugnata si porrebbe anche in contrasto con le direttive ministeriali (direttiva del Ministro dei lavori pubblici n. 6688 del 24 ottobre 2000 sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del codice della strada in materia di segnaletica e criteri per l'installazione e la manutenzione; direttive del Ministero dei trasporti prot. n. 31543 del 2 aprile 2007 sulla corretta applicazione delle disposizioni del codice della strada in materia di circolazione e sosta delle auto-caravan, recepite dal Ministero dell'interno con circolare prot. n. 277 del 14 gennaio 2008, dall'A.N.C.I., dall'U.P.I. e dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali con nota prot. n. 1721 del 7 maggio 2008; direttive del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prot. n. 381/2011 aventi per oggetto la predisposizione delle ordinanze di regolamentazione della circolazione), cui gli enti proprietari delle strade sono sottoposti per espressa previsione dell'art. 5 comma 1, dell'art. 35, comma 1, e dell'art. 45, comma 2, del codice della strada.

Infine i divieti di transito e di sosta alle auto-caravan non appaiono proporzionati e ragionevoli, in quanto inidonei, non necessari e inadeguati.

4. Il comune di Vieste, regolarmente intimato, non si è costituito in giudizio.

4.1. Fissata l'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 per la trattazione del merito, l'associazione ricorrente ha depositato memoria ex art. 73 del codice del processo amministrativo.

4.2. Infine nella predetta udienza dell'8 novembre 2022 il ricorso è stato introitato per la decisione.

5. Preliminarmente occorre accertare se ricorrano in concreto i presupposti perché il sindaco, in via derogatoria, adotti l'ordinanza contingibile e urgente, quale è quella qui in rilievo, e se poi essa contenga le specificità di tale peculiare provvedimento.

5.1. In via generale deve evidenziarsi che, per poter eccezionalmente intervenire con detta tipologia di provvedimento, deve sussistere il pericolo di un danno grave e imminente, al quale, per il carattere di eccezionalità, non possa farsi fronte con i rimedi ordinari e che richiede interventi immediati e indilazionabili.

5.2. In particolare, recita l'art. 50, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000: "...in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche

intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.”.

In base poi, all’art. 54, comma 4, del richiamato Testo unico enti locali, in materia funzioni statali attribuite al Sindaco: “Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana.”.

Il successivo comma 4 bis specifica: “I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l’incolumità pubblica sono diretti a tutelare l’integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l’insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l’accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l’illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all’abuso di alcool o all’uso di sostanze stupefacenti.”.

5.3. È evidente che nella specie non ricorrano i suddetti presupposti, tenuto conto che l’esigenza principalmente manifestata e alla base del censurato provvedimento è quella di impedire, attraverso il divieto di transito e di sosta, nei luoghi indicati nell’ordinanza il campeggio delle auto-caravan, che peraltro ontologicamente è tutt’altra cosa rispetto alla sosta e che ben richiede l’approntamento delle misure proprie garantite dalle strutture ricettive specifiche. Va detto che in effetti il provvedimento gravato non dà contezza degli atti istruttori che documenterebbero la grave situazione cui si è ritenuto di porre rimedio motivo.

5.4. Si rileva, relazione al distinguo cui si è fatto cenno, che l’art. 185, comma 2, del codice della strada statuisce: “La sosta delle auto-caravan, dove consentita, sulla sede stradale non costituisce campeggio, attendamento e simili se l’autoveicolo non poggia sul suolo salvo che con le ruote, non emette deflussi propri, salvo quelli del propulsore meccanico, e non occupa comunque la sede stradale in misura eccedente l’ingombro proprio dell’autoveicolo medesimo.”.

Quindi, affinché vi sia campeggio, devono ricorrere tutti i requisiti come sopra enucleati.

6. I suindicati obiettivi effettivamente perseguiti attraverso un inidoneo strumento e con imposizioni ben più invasive – da qui lo sviamento di potere, invero fondatamente dedotto in ricorso – avrebbero potuto essere raggiunti con gli ordinari strumenti messi a disposizione del nostro ordinamento e, segnatamente, imponendo i divieti stabiliti dal codice della strada, con le relative sanzioni, in caso di accertata inosservanza.

6.1. Segnatamente in via generale l'art. 15, al comma 1, vieta di depositare rifiuti o materie di qualsiasi specie, imbrattare la strada e le sue pertinenze, scaricare materiali o cose di qualsiasi genere prevedendo, ai commi successivi, la sanzione pecuniaria e l'obbligo di ripristino; l'art. 20, invece, vieta l'occupazione della sede stradale, prevedendo una sanzione e l'obbligo di rimozione.

6.2. Con specifico riguardo alle auto-caravan, l'art. 185, commi 4, 5 e 6, del codice della strada vieta e sanziona lo scarico dei residui organici e delle acque chiare e luride su strade e aree pubbliche al di fuori di appositi impianti di smaltimento igienico-sanitari, con la previsione di sanzioni in caso di violazione.

7. Il richiamo nell'ordinanza dell'art. 2 del decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 non vale a conferire elementi a sostegno del ricorso allo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente.

Detta disposizione prevede, infatti: "il sindaco interviene per prevenire e contrastare:

a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;

b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;

c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);

d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;

e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi."

Si è già avuto modo di spiegare nella presente disamina che non è stata fornita alcuna prova del ricorrere in concreto di alcuna delle situazioni rappresentate e che invece con i rimedi ordinari approntati dal nostro ordinamento il comune ben avrebbe potuto risolvere le possibili problematiche ingenerate dalla sosta delle auto-caravan non rispettose delle regole, fermo restando che, come già rimarcato, il campeggio è cosa ben diversa dalla mera sosta.

8. Per quanto concerne la dichiarata situazione di stalli nel parcheggio Europa (che peraltro rappresenta solo una parte dell'area interdetta) non idonei, per grandezza, alle auto-caravan, si osserva che essa non legittima il ricorso all'ordinanza contingibile ed urgenza, atteso che, anche ove effettivamente risulti un impedimento oggettivo alla sosta, vanno utilizzati gli strumenti ordinari

propri del codice della strada, evidentemente non rientranti nella competenza del sindaco, non ricorrendo neppure nella specie alcuno dei casi riportati all'art. 6, commi 1, 2 e 4, richiamati dall'art. 7, comma 1, lett. a), e in generale all'art. 7 del codice della strada, per i quali è espressamente prevista la competenza del sindaco.

9. Va poi rimarcato che l'ordinanza gravata ha un'efficacia indeterminata nel tempo, il che si scontra frontalmente con le caratteristiche di urgenza e di intervento circoscritto temporalmente proprie dell'ordinanza contingibile e urgente.

10. Ne deriva che il ricorso è fondato e deve accolto, essendo detto provvedimento, con lo stesso impugnato, illegittimo e perciò da annullare.

11. Data la peculiarità delle questioni trattate, si ravvisano le ragioni per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie.

Spese compensate

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente

Rita Tricarico, Consigliere, Estensore

Lorenzo Ieva, Primo Referendario

IL SEGRETARIO