

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

RICORSO EX ART 37 D.LGS. 285/92

L'ASSOCIAZIONE NAZIONALE COORDINAMENTO CAMPERISTI c.f.
92097020348, in persona del legale rappresentante pro tempore Isabella Cocolo e con
sede a Firenze in via San Niccolò 21, rappresentata e difesa giusto mandato dall'Avv.
Marcello Viganò ed elettivamente domiciliata presso il suo indirizzo p.e.c.
marcello.vigano@firenze.pecavvocati.it;

contro

COMUNE DI GALLIPOLI, in persona del Sindaco pro tempore con sede a Gallipoli
(LE) in via Antonietta De Pace 78, indirizzo p.e.c.
protocollo.comunegallipoli@pec.rupar.puglia.it;

per l'annullamento

dell'ordinanza del Sindaco di Gallipoli n. 192 del 18 agosto 2017 “divieto di sosta
finalizzato al campeggio e al pernottamento” istitutiva del divieto di sosta e la fermata
con pernottamento a bordo delle autocaravan dalle ore 22.00 alle ore 8.00 fino al 31
ottobre 2017 (doc. 1);

PREMESSA

L'Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti (nel prosieguo A.N.C.C.),
insieme alla Confederazione Italiana Campeggiatori, è la maggiore associazione a
livello nazionale che rappresenta gli utenti in autocaravan.

Tra i suoi scopi, figura all'art. 3 dello Statuto quello di “*promuovere le iniziative
volte alla concreta applicazione delle norme in materia di circolazione e sosta delle
autocaravan*” e “*tutelare i diritti di coloro che circolano in autocaravan in quanto
utenti della strada (...)*” (doc. 2).

Il T.A.R. Toscana con sentenza 13.04.2015, n. 576 resa nel giudizio promosso

dall'A.N.C.C. contro il Comune di San Vincenzo (LI) per l'annullamento di un'ordinanza istitutiva di limitazioni alla sosta, ha riconosciuto l'A.N.C.C. portatrice di un interesse collettivo, tutelabile in giudizio, sussistendo la sua rappresentatività rispetto all'interesse rilevante nella controversia, alla luce dello Statuto (doc. 3).

L'A.N.C.C. svolge la propria attività dal 1985 e annovera circa 17.000 equipaggi pari a circa 68.000 utenti. Essa informa tutti i 200.000 circa proprietari di autocaravan immatricolati in Italia attraverso i siti *www.coordinamentocamperisti.it*, *www.perlasicurezzastradale.org*, *www.incamper.org* e la rivista "InCamper" pubblicata su *www.incamper.org* e spedita in 200.000 circa copie cartacee annue.

L'A.N.C.C. intrattiene costanti rapporti con le istituzioni dello Stato tanto da essere menzionata in varie direttive e circolari ministeriali, specie del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in materia di circolazione delle autocaravan. Ulteriori profili di rappresentatività si evincono dalla pubblicazione editoriale e dai siti internet citati dai quali si può constatare l'estensione nazionale degli interventi dell'A.N.C.C.

* * * * *

Da oltre dieci anni il Comune di Gallipoli limita illegittimamente la circolazione e la sosta alle autocaravan con provvedimenti adottati in violazione del codice della strada e delle direttive ministeriali in materia.

Già con ordinanza n. 239 del 4 maggio 2006 il Comune istituiva un divieto di transito e sosta esclusivamente alle autocaravan in Corso Roma oltre al divieto di sosta, sempre alle autocaravan, nella zona dei parcheggi a pagamento sul lungomare Marconi (doc. 4).

Con successiva ordinanza n. 113 del 4 agosto 2012 il Comune ribadiva il divieto di transito alle autocaravan sul lungomare Marconi e Corso Roma oltre a istituire il divieto di transito in via Castriota e lungo il tratto del lungomare Galilei compreso tra via Kennedy e via della Cala (doc. 5).

Con ordinanza n. 21/2017 modificata dalla n. 31/2017 il Comune di Gallipoli ha istituito il divieto di campeggio, bivacco e accampamento su tutto il territorio comunale sino al 31 ottobre 2017.

Correlata a tali ultimi provvedimenti e in continuità con una condotta caratterizzata dall'ostruzionismo nei confronti delle autocaravan, con ordinanza n. 192 del 18 agosto 2017 il Comune di Gallipoli ha ribadito quanto disposto con ordinanze n. 27/17 e n. 31/17 circa il divieto di campeggio, bivacco e attendamento introducendo altresì il divieto di sosta e la fermata con pernottamento a bordo delle autocaravan su tutte le strade del territorio comunale dalle ore 22.00 alle ore 8.00 (cfr. doc. 1).

Ciò premesso l'A.N.C.C. impugna l'ordinanza n. 192 del 18.08.2017 per i seguenti

MOTIVI

1. Distinzione tra sosta e campeggio: violazione dell'art. 185 c.d.s.

L'ordinanza n. 192/2017 si pone in contrasto con l'art. 185 c.d.s. poiché, nell'istituire il divieto di sosta e fermata alle autocaravan riferendosi espressamente a fenomeni di campeggio confonde la sosta e la fermata con il campeggio, oltre a discriminare gli utenti in autocaravan.

L'attuale formulazione dell'art. 185 c.d.s. deriva dal disposto dell'art. 2 della legge 14.10.1991, n. 336 "*Disciplina della costruzione, circolazione e sosta delle auto-caravan*", normativa poi confluita con modifiche nel testo del codice della strada. Con la legge del 1991 il legislatore era intervenuto per evitare i contenziosi tra proprietari di autocaravan e pubblici amministratori con una *ratio* semplice e chiara portatrice di una serie di innovazioni: la netta distinzione tra sostare e campeggiare, la conferma che le autocaravan sono anch'esse autoveicoli e la loro equiparazione agli altri veicoli ai fini della circolazione e delle limitazioni. Risulta dunque palese la *ratio* della norma che consiste nel differenziare la sosta dal campeggio e nell'evitare

irragionevoli discriminazioni per tale tipologia di autoveicolo, spesso oggetto di mirate limitazioni da parte degli enti proprietari della strada.

I concetti di sosta/fermata e campeggio/bivacco devono essere tenuti distinti poiché la sosta (come la fermata) è componente statica della circolazione stradale mentre il campeggio, il bivacco e l'attendamento sono fenomeni che non attengono alla circolazione stradale.

Nell'ordinanza impugnata si fa riferimento a una serie di criticità (igiene e sanità pubblica, decoro) che attengono al campeggio, bivacco e attendamento per i quali trova adeguata risposta la previsione di un divieto di campeggio – peraltro già istituito con le richiamate ordinanze n. 21/17 e n. 31/17 – e non di un divieto alla sosta e alla fermata agli utenti in autocaravan.

2. Illogicità, contraddittorietà, eccesso di potere e violazione del codice della strada.

L'ordinanza pone a base dei divieti una serie di argomenti e circostanze inconferenti, illogiche, contraddittorie e in violazione di legge.

Circa il *“prolungato stazionamento e il pernottamento a bordo di veicoli che comportano intuibili problematiche sotto il profilo dell'igiene pubblica e del decoro ambientale”* si osserva quanto segue. In primo luogo il concetto di *“stazionamento”* non è né chiaro né normativamente previsto finendo per risultare indeterminato così come l'aggettivo *“prolungato”*. Invero, esiste la sosta definita dall'art. 157 c.d.s. come la sospensione del veicolo protratta nel tempo con possibilità di allontanamento da parte del conducente.

Inoltre lo stazionamento (anzi, sosta) prolungata e il pernottare a bordo ossia il trascorrere la notte all'interno del veicolo non hanno alcun nesso logico con l'igiene pubblica e il decoro, problematiche peraltro qualificate dall'ente come *“intuibili”* anziché come accertate.

L'argomento addotto dall'ente è altresì assurdo posto che anche prima delle 22.00 e dopo le 8.00 il campeggio (non certo la sosta) può comportare le citate problematiche.

Infine, quanto al pericolo igienico-sanitario e ambientale si osserva che le autocaravan - per il loro allestimento che comprende serbatoi di raccolta delle acque interne - non possono rappresentare una minaccia. Sul punto, con direttiva prot. 31543/2007 l'intestato Ministero ha chiarito che *"...da un punto di vista logico-giuridico la motivazione adottata circa lo scarico di residui organici e acque chiare e luride, non appare sufficiente a giustificare il provvedimento, in quanto l'eventuale violazione alle norme di tutela del manufatto stradale di cui all'art. 15, comma 1, lett. f) e g) del Codice della strada, deve essere sanzionata ai sensi del medesimo articolo, commi 2, 3 e 4. Anche il comma 6 dell'articolo 185 prevede la sanzione per la violazione prevista al comma 4 del medesimo articolo: "è vietato lo scarico dei residui organici e delle acque chiare e luride su strade ed aree pubbliche al di fuori di appositi impianti di smaltimento igienico-sanitari. Da quanto sopra si evince che i comuni sono in possesso degli strumenti sanzionatori per garantire il rispetto dell'igiene pubblica, e quindi è ingiustificabile un provvedimento di limitazione in tal senso alle autocaravan"*

Circa la presenza di *"aree private perfettamente attrezzate ed in regola con la normativa igienico-sanitaria, da destinare espressamente a campeggio, bivacco e accampamento"*.... *"con conseguente sottrazione degli stessi dal flusso circolatorio"*.

Ancora una volta il Comune confonde la sosta col campeggio. Nessuna norma prevede (e può prevedere) che le autocaravan, qualora siano semplicemente sostando nel rispetto dell'art. 185 c.d.s., siano obbligate a recarsi in una struttura ricettiva. La volontà del Comune di Gallipoli è tanto chiara quanto tirannica: le autocaravan non

possono circolare liberamente, vanno sottratte dal flusso circolatorio e si devono recare all'interno dei campeggi.

Circa il rilievo per cui “tali prescrizioni oltre a limitare i disagi e gli ingorghi al traffico veicolare ed i pericoli per l'incolumità delle persone, possono avere una funzione preventiva con riguardo ai gravissimi rischi che si accompagnano alla sosta non regolamentata degli autocaravan, caravan e camper, consistenti, tra l'altro, in illeciti scarichi di liquami sul suolo pubblico nonché nella produzione di rifiuti, di ogni sorta, accumulati dai relativi titolari all'interno dei rispettivi mezzi” si osserva quanto segue.

In primo luogo, l'ente cita improvvisamente i “disagi e gli ingorghi al traffico” oltre ai “pericoli per l'incolumità delle persone” senza alcuna spiegazione. Non si capisce quali sarebbero i disagi, gli ingorghi e i pericoli cagionati dalle autocaravan e perché sarebbero prodotti da tale tipologia di veicolo. La sosta e addirittura la fermata delle autocaravan in orario 22-8 non reca alcun disagio o ingorgo veicolare né tantomeno un pericolo per l'incolumità. La limitazione alle autocaravan è chiaramente incoerente e frutto di eccesso di potere.

Quanto alla “funzione preventiva” che il divieto di sosta e fermata in orario 22-8 potrebbe avere sugli scarichi di liquami e produzione dei rifiuti si ribadisce che la sosta delle autocaravan non può essere messa in relazione con scarichi e rifiuti e che tali veicoli sono gli unici a essere allestiti con serbatoi di raccolta. Si aggiunge che l'utilizzo del divieto di sosta per evitare l'ipotetico imbrattamento della strada significa impiegare uno strumento per un fine di verso da quello tipico tanto più in presenza di specifiche disposizioni che mirano a risolvere precise esigenze. Infatti per quanto riguarda l'imbrattamento della strada sono applicabili le specifiche disposizioni di cui agli art. 15 e 185 c.d.s.

Va infine evidenziato che ogni limitazione alla circolazione stradale, atto che incide in sé sulla sfera di libertà dell'utente della strada, va operata nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, affermati sia dal diritto nazionale che da quello comunitario, la cui corretta applicazione richiede da parte dell'amministrazione un'indagine istruttoria trifasica, intesa a verificare: a) la **“idoneità”** del provvedimento, ovvero il rapporto tra il mezzo adoperato e l'obiettivo perseguito; in virtù di tale parametro l'esercizio del potere è legittimo solo se la soluzione adottata consenta di raggiungere l'obiettivo; b) la sua **“necessarietà”** ovvero l'assenza di qualsiasi altro mezzo idoneo, ma tale da incidere in misura minore sulla sfera dell'utente della strada; in tal senso la scelta fra tutti i mezzi astrattamente idonei deve cadere su quello che comporti il minor sacrificio; c) la sua **“adeguatezza”**, cioè la tollerabilità della restrizione che comporta per l'utente della strada, e, pertanto, l'esercizio del potere, pur idoneo e necessario, è legittimo solo se rispecchia una ponderazione armonizzata e bilanciata degli interessi (T.A.R. Lombardia Brescia Sez. II, Sent. 08/01/2011, n. 10. Si veda altresì T.A.R. Campania Napoli Sez. II, Sent., 08/03/2016, n. 1255 e Sent. 19/04/2016, n. 1921 *“per cui in applicazione di tale principio deve essere preferita “la misura più mite” che consenta di raggiungere lo scopo perseguito dalla norma”* e T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, Sent. 26/01/2017, n. 194).

In conclusione il Comune di Gallipoli è in possesso di tutti gli strumenti necessari per far fronte alle criticità paventate attraverso la previsione del divieto di campeggio – peraltro già istituito – e/o attraverso le misure previste negli artt. 15, 20 (occupazione della sede stradale) e 185 del c.d.s. pertanto è ingiustificabile un provvedimento che impedisca la sosta e addirittura la fermata delle autocaravan in orario 22.00-8.00.

3. Sul divieto di fermata.

L'ordinanza n. 192/2017 è imperniata sulle problematiche che deriverebbero dalla sosta (in vario modo qualificata) delle autocaravan. Ciò nonostante il Comune di Gallipoli ha improvvisamente istituito anche un divieto di fermata che, pertanto, si rivela del tutto immotivato.

La fermata è infatti definita come la temporanea sospensione della marcia anche se in area ove non sia ammessa la sosta, per consentire la salita o la discesa delle persone ovvero per altre esigenze di brevissima durata, con il conducente presente e pronto a riprendere la marcia.

Peraltro il divieto di fermata è da impiegarsi solo in quei casi in cui anche una breve interruzione della marcia, quale quella per la salita e la discesa di un passeggero ovvero per chiedere un'informazione, può causare intralcio alla circolazione.

4. Difetto di istruttoria.

Si osserva inoltre che il provvedimento non è stato adottato sulla base di una compiuta attività istruttoria che giustifichi la decisione dell'ente proprietario della strada. Non risulta, infatti, alcuna idonea relazione o analisi tecnica che comprovi adeguatamente la necessità di vietare alle autocaravan la sosta e la fermata in orario 22.00-8.00.

Sul punto il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con nota prot. n. 381 del 28.1.2011 emessa ex art. 35 c.d.s. sulla predisposizione delle ordinanze di regolamentazione della circolazione ha chiarito che *“...per regolamentare la circolazione stradale, gli enti proprietari devono indicare i presupposti di fatto e le ragioni di diritto che giustificano l'emanazione delle ordinanze (artt. 6 e 7 c.d.s.) in relazione alle risultanze dell'istruttoria mettendo in evidenza il nesso causale che deve intercorrere tra le esigenze di carattere generale (previste dagli artt. 6 e 7) e il*

provvedimento in concreto adottato. Con particolare riferimento all'indicazione dei presupposti di fatto e alle risultanze dell'istruttoria, si è avuto modo di accertare che gli enti proprietari delle strade spesso motivano le ordinanze attraverso il generico richiamo alle «esigenze della circolazione» oppure alle «caratteristiche delle strade». Tali indicazioni, anche alla luce delle disposizioni normative richiamate, non integrano la motivazione dell'ordinanza bensì costituiscono una mera riproposizione di quanto enunciato nell'art. 6 Codice della Strada.

Analogamente, non è sufficiente richiamare sic et simpliciter esigenze di «sicurezza» stradale o delle persone ovvero esigenze di «fluidità della circolazione» in quanto si tratta di principi ed obbiettivi previsti dall'art. 1 Codice della Strada cui ogni ordinanza di regolamentazione della circolazione deve ispirarsi.

Viceversa, l'art. 5 comma 3, c.d.s. attraverso l'espressione «ordinanze motivate» richiede che l'ente proprietario comprovi la sussistenza delle esigenze e dei presupposti (già previsti a livello normativo) attraverso documenti o analisi tecniche che attestino e confermino indiscutibilmente la sussistenza delle ragioni che sono alla base del provvedimento adottato. In mancanza l'ordinanza di regolamentazione della circolazione potrebbe risultare illegittima per violazione di legge o eccesso di potere riscontrandosi quantomeno un difetto di motivazione ovvero di istruttoria”.

Anche nella direttiva del Ministro dei Lavori Pubblici 24 ottobre 2000, n. 6688 “Sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del codice della strada in materia di segnaletica e criteri per l'installazione e la manutenzione” al paragrafo 4.3. titolato “Le ordinanze di disciplina della circolazione: compiutezza dell'istruttoria” si legge: “(...) Assai frequente è il fenomeno della carente motivazione delle ordinanze cui si associa quello della poca chiarezza degli obbiettivi o delle disposizioni oggetto dei provvedimenti (...). Si segnala, inoltre, tra le carenze

istruttorie, che i provvedimenti non sempre sono supportati dalle opportune indagini, valutazioni, stime e rilievi preventivi, necessari per sorreggere il provvedimento stesso di fronte alle eccezioni che vengono mosse in sede di ricorso. E' evidente che tali carenze fanno presupporre una non sempre ponderata scelta delle misure di traffico adottate in ragione degli obiettivi che si intendono perseguire”.

4. Violazione delle direttive ministeriali

Si eccepisce altresì il contrasto del provvedimento con le direttive ministeriali.

La già citata direttiva del Ministro dei Lavori Pubblici n. 6688 del 24.10.2000 sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del codice della strada in materia di segnaletica e criteri per l'installazione e la manutenzione, al paragrafo 5 “*Impieghi non corretti della segnaletica stradale*”, punto 5.1. “*Casi più ricorrenti di vizi dei provvedimenti*” così dispone: “*(...) Sono emersi anche casi chiaramente viziati da eccesso di potere, nella figura sintomatica dello sviamento, quando si è inteso perseguire attraverso il provvedimento di regolamentazione del traffico risultati od obiettivi estranei alla circolazione stradale. Tipiche al riguardo sono le ordinanze di divieto, emanate per alcune categorie di veicoli a motore, le cui finalità hanno scarsa o del tutto carente attinenza con la circolazione, ed invece celano non espressi motivi di interessi locali non perseguibili con lo strumento dell'ordinanza «sindacale» a norma dell'art. 7. Si citano ad esempio il divieto di circolazione e sosta di autocaravans e caravans (spesso definiti erroneamente campers o roulottes), con motivazioni riconducibili al fatto che vengono scaricati abusivamente i liquami raccolti negli appositi bottini; il divieto di circolazione di motocicli o ciclomotori adducendo a motivo il disturbo della quiete pubblica, come se tutti i veicoli di quella categoria fossero non in regola con i dispositivi previsti dal Codice e pertanto fonte di disturbo acustico; la riserva di spazi per la sosta di categorie di utenti o di veicoli*

per i quali le norme del Codice non ammettono preferenza o riserva rispetto ad altri; (...). In sintesi i provvedimenti, specie quelli limitativi, dovranno essere sempre motivati da effettive esigenze di circolazione o di sicurezza, comprendendo tra queste anche la disciplina della sosta che deve tenere conto delle condizioni strutturali delle singole strade ed avere specifico riguardo alle peculiari caratteristiche delle varie categorie di utenza interessata a tali provvedimenti. È dimostrato che i provvedimenti, anche se restrittivi, vengono generalmente accettati e rispettati dagli utenti della strada se improntati a criteri ispirati alla logica ed alla razionalità delle soluzioni. Occorre quindi che vi sia la necessaria correlazione tra l'interesse pubblico che si vuole perseguire con l'ordinanza e la obiettiva situazione di traffico che si va a modificare, integrare o innovare”.

Si richiamano, infine, le direttive sulla corretta interpretazione e applicazione delle disposizioni del codice della strada in materia di circolazione delle autocaravan fornite dal Ministero dei Trasporti con nota prot. n. 31543 del 2.04.2007. In particolare, nell'enucleare i casi più ricorrenti, il Ministero censura i provvedimenti di regolamentazione della circolazione che hanno l'effetto di limitare la circolazione e sosta delle autocaravan evidenziando *“la violazione del criterio di imparzialità e la disparità di trattamento”* nonché *“una non congrua valutazione della situazione per carenza di attività istruttoria, non effettuata o sommaria e non esauriente, ovvero effettuata in base a situazioni che prescindono dall'interesse di garantire la sicurezza della circolazione stradale. In tal caso il provvedimento, risultando contraddittorio ed inadeguato a realizzare le dichiarate finalità, risulterebbe illegittimo”*. Tali direttive sono state recepite dal Ministero dell'Interno con circolare prot. n. 277 del 15.01.2008 oltre che dall'A.N.C.I, dall'U.P.I. e dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali con nota prot. 1721 del 7.05.2008.

5. Sospensione del provvedimento impugnato e oscuramento della segnaletica

Stante la proposizione del presente gravame **l'esecuzione dell'ordinanza n. 192 del 18 agosto 2017 è sospesa** di talché il Comune di Gallipoli è **tenuto a oscurare la segnaletica di divieto di sosta e di fermata** fino alla pronuncia del Ministero; obbligo in relazione al quale la ricorrente si riserva sin d'ora dal diffidare l'ente proprietario della strada.

Tanto premesso e considerato, l'Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti

RICORRE

al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti affinché *contrariis reiectis*, voglia:

- ***ordinare al Comune di Gallipoli di oscurare i segnali di divieto di sosta e fermata alle autocaravan istituiti con ordinanza n. 192 del 18 agosto 2017;***
- ***annullare l'ordinanza del Sindaco di Gallipoli n. 192 del 18 agosto 2017 nella parte in cui istituisce il divieto di sosta e di fermata con pernottamento a bordo delle autocaravan dalle ore 22.00 alle ore 8.00.***

Con espressa riserva di ulteriormente dedurre e produrre all'esito delle avverse difese.

Si producono in allegato i seguenti atti e documenti in copia:

- mandato

- 1) ordinanza Sindaco di Gallipoli n. 86 del 18.08.2017;
- 2) statuto A.N.C.C;
- 3) sentenza T.A.R. Toscana 13.04.2015, n. 576;
- 4) Comune di Gallipoli, ordinanza n. 239 del 4.05.2006;
- 5) Comune di Gallipoli, ordinanza n. 113 del 4.08.2012;

Ai sensi del D.P.R. 642/72 si allegano n. tre marche da bollo da €16,00.

Firenze, 27 agosto 2017


Avv. Marcello Viganò