

## TRIBUNALE DI GROSSETO

R.G. 714/14 – G.I. Dr.ssa Conte Giulia – udienza del 27.2.2019

### NOTE DIFENSIVE

per [REDACTED] difeso dall'Avv. Assunta Brunetti e  
dall'Avv. Marcello Viganò; – parte appellante –

contro

**Prefettura-U.T.G. di Grosseto** con l'Avvocatura dello Stato di  
Firenze; – parte appellata –

\* \* \*

### FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il 5 agosto 2011 il sig. [REDACTED], con l'autocaravan targata [REDACTED], si recava nel Comune di Manciano e sostava in via del Molino senza recare intralcio alcuno alla circolazione.

Il 28 ottobre 2011 la Polizia municipale di Manciano notificava il verbale n. 710/2011/P Pr. 1523/2011 contestando la violazione dell'art. "6/1y del c.d.s. poiché: fuori dai c.a. non osservava gli obblighi, divieti, limitazioni emessa dall'Ente proprietario di strada. Sosta Div. Transito categoria".

Tale verbale veniva impugnato alla Prefettura di Grosseto che con ordinanza prot. n. 1755/N-2011-Area III del 5 aprile 2012 respingeva l'opposizione ingiungendo il pagamento di €173,20 che l'odierno ricorrente provvedeva a pagare per evitare l'esecuzione forzata.

Avverso tale ordinanza-ingiunzione veniva proposto ricorso in opposizione al Giudice di Pace di Pitigliano che con sentenza n. 37/2012 del 19 ottobre 2012 rigettava il ricorso e riduceva la sanzione al minimo edittale con condanna al pagamento di €93,20.

Con ricorso in appello del 19 aprile 2013 il sig. ██████████ impugnava la sentenza del Giudice di Pace di Pitigliano dinanzi al Tribunale di Firenze. Con comparsa di risposta depositata il 25 novembre 2013 si costituiva la Prefettura appellata.

All'udienza del 5 dicembre 2013 il Tribunale di Firenze dichiarava la propria incompetenza per territorio a favore del Tribunale di Grosseto.

Con ricorso depositato il 3 marzo 2014 il sig. ██████████ riassumeva il giudizio di appello dinanzi al Tribunale di Grosseto.

La causa, iscritta al n. di R.G. 714/2014 veniva assegnata al Dr. Vincenzo Pedone che con decreto fissava l'udienza del 25 settembre 2014.

Il 12 marzo 2014 l'odierno appellante notificava ricorso e decreto all'Avvocatura dello Stato quale difensore *ex lege* della Prefettura.

All'udienza del 25.9.2014 il Tribunale ordinava la notifica degli atti alla Prefettura di Grosseto e rinviava la causa al 23 luglio 2015.

La causa veniva poi rinviata d'ufficio al 28 aprile 2016.

La Prefettura di Grosseto si costituiva in giudizio con comparsa di risposta depositata il 16 giugno 2015.

All'udienza del 28 aprile 2016 la causa era rinviata per discussione all'udienza del 22 febbraio 2018 assegnando alle parte termine per il deposito di note scritte fino a dieci giorni prima dell'udienza.

Il 24 gennaio 2017 il Giudice Dr. Pedone era sostituito dalla Dr.ssa Caporali Paola che, con provvedimento del 15 febbraio 2017, anticipava l'udienza al 6 giugno 2017 per l'acquisizione del fascicolo di primo grado.

La causa era poi rinviata d'ufficio al 6 settembre 2017.

All'udienza del 6 settembre 2017 il Giudice, rilevata la mancanza del fascicolo di primo grado, rinviava la causa al 6 dicembre 2017 per consentirne l'acquisizione o la ricostruzione.

Non essendo più reperibile il fascicolo di primo grado parte ricorrente provvedeva alla sua ricostruzione e al successivo deposito in data 4 dicembre 2017.

All'udienza del 6 dicembre 2017 il Giudice, ammessa la ricostruzione del fascicolo di primo grado, rinviava la causa al 27 febbraio 2019 per discussione *ex art. 281- sexies* c.p.c. con termine per note sino al 15 dicembre 2018.

## **DIRITTO**

L'opposizione è fondata perché la sanzione è stata emessa sulla base di un provvedimento amministrativo illegittimo.

Trattasi dell'ordinanza dirigenziale n. 14/2010 con la quale il Comune di Manciano ha vietato il transito a tutti i veicoli eccetto autovetture, motocicli, ciclomotori e autorizzati.

**Tale provvedimento è stato censurato anche dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'esercizio del potere di diffida ex artt. 5, co. 2, c.d.s. e 6 D.P.R. 495/1992.**

In particolare con nota prot. 5672/2012 depositata in primo grado all'udienza del 12 ottobre 2012, il predetto Dicastero riteneva l'ordinanza n. 14/2010 contraddittoria, viziata per difetto di istruttoria, illogica e invitava l'ente proprietario della strada a modificare la regolamentazione in conformità all'art. 185 c.d.s. e secondo le direttive impartite con nota prot. 31543/2007 (cfr. doc. 8, fasc. I° grado).

L'ordinanza n. 14/2010 è **viziata per difetto di istruttoria e di motivazione in violazione dell'art. 5, co. 3, c.d.s. e dell'art. 3, legge n. 241/1990.**

I presupposti di fatto che avrebbero determinato la decisione della P.A. sono meramente enunciati senza alcun riferimento a documenti e analisi tecniche.

Il Comune di Manciano ha vietato il transito in via del Molino **senza compiere attività istruttoria.**

Il tentativo di giustificare il provvedimento con deduzioni e congetture esposte da controparte con gli atti difensivi e con i

documenti prodotti in primo grado è inammissibile ancor prima che infondato trattandosi di mere opinioni e non potendo comunque ammettersi giustificazioni *ex post*. Tra l'altro, i documenti prodotti in primo grado da controparte fanno menzione di problematiche derivanti non solo dalla circolazione delle autocaravan ma anche dall'intenso traffico veicolare e dalla sosta di autovetture in area vietata (cfr. docc. 8-12, fasc. I° controparte).

Ciò a ulteriore conferma del fatto che il divieto di transito generalizzato eccetto autovetture, ciclomotori, motocicli e autorizzati non ha fondamento.

In ogni caso **non vi è logica correlazione** tra lunghezza, larghezza della strada e divieto di transito a tutti i veicoli eccetto autovetture, motocicli, ciclomotori e autorizzati.

L'ordinanza n. 14/2010 è dunque illegittima per eccesso di potere nella figura sintomatica della **illogicità manifesta**.

Qualora le caratteristiche costruttive, morfologiche e geometriche della strada, accertate con indagini istruttorie idonee e documentate, siano tali da impedire la circolazione di veicoli aventi certe dimensioni (lunghezza, larghezza, altezza), l'ente proprietario della stradale deve istituire limitazioni per dimensioni *ex art.* 118 D.P.R. 495/1992 e non per tipologie di veicoli.

Peraltro il Comune muove dal presupposto che "l'ingombro" delle autocaravan sia superiore a quello delle autovetture.

Trattasi di un'opinione generica, imprecisa, atecnica peraltro non valida in assoluto perché le autocaravan possono assumere le dimensioni più diverse anche assimilabili a quelle di un'autovettura. Si pensi a un modello SUV e a un'autocaravan allestita con un autocarro modello Fiat Ducato.

È altresì **contraddittorio** vietare la circolazione a tutti i veicoli eccetto poche categorie per ragioni connesse alla lunghezza e larghezza della strada e, al contempo, consentirla a qualunque tipologia di veicolo purché autorizzato.

Sul punto, ancora una volta, controparte non coglie nel segno.

Se la strada è tale da impedire la circolazione di veicoli di certe dimensioni ciò vale per tutti i veicoli a prescindere dalla destinazione a uso agricolo, commerciale o per servizio pubblico.

Nella nota prot. 5672/2012 (allegata in primo grado all'udienza del 12.10.2012) anche il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti riscontrava “...*chiari elementi contraddittori in relazione al divieto di transito in questione motivato dall'impossibilità di inversione ad “U” per invertire il senso di marcia da parte di alcune tipologie di veicoli – essendo il tratto di strada in questione senza uscita – in quanto risulta comunque consentito il transito ad altra tipologia di veicoli con massa di ingombro identico ovvero superiore (per es. mezzi d'opera, mezzi agricoli, servizi pubblici di trasporto, ecc...), per i quali si avrebbero le medesime difficoltà di manovra”*”.

**L'ordinanza n. 14/2010 si pone altresì in contrasto con l'art. 185, comma 1 c.d.s.**

La finalità del Comune è proprio quella di impedire la circolazione delle autocaravan e agevolare le autovetture in violazione dell'art. 185, co. 1, c.d.s. (cfr. docc. 8-12, fasc. I° grado controparte).

D'altronde il traffico nella strada del Molino è costituito in prevalenza da autovetture e autocaravan anche in ragione della vocazione turistica della località.

La difesa erariale avalla un'errata interpretazione della norma trascurando l'espressa intenzione del legislatore.

L'art. 185, co. 1 c.d.s. equipara tutti gli autoveicoli *“ai fini della circolazione stradale in genere ed agli effetti dei divieti e limitazioni...”*.

**Dunque, la regolamentazione dev'essere uniforme per tutte le categorie di autoveicoli con conseguente illegittimità dell'ordinanza che consenta la circolazione alle autovetture vietandola invece alle autocaravan e/o ad altri autoveicoli.**

Circa la corretta interpretazione dell'art. 185, c.d.s., il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con nota prot. 31543/2007 ha precisato che *“Ai sensi dell'articolo 185 del Codice della Strada non si può escludere dalla circolazione l'autocaravan (autoveicolo ai sensi dell'articolo 54 del Codice della strada) da una strada e/o da un parcheggio ed allo stesso tempo consentirlo alle autovetture che*

*sono anch'esse autoveicoli (...). Pertanto, non conforme a legge e frutto di eccesso di potere, dovrebbe essere ritenuta l'ordinanza che interdica la circolazione o l'accesso alle autocaravan in un parcheggio e/o in stalli di sosta sulla strada dove è, al contrario, consentito alle autovetture e ad altri veicoli aventi lo stesso ingombro"* (cfr. doc. 8, fasc. I° grado, pag. 4).

L'interpretazione dell'art. 185, co. 1, c.d.s. fornita dal Ministero è conforme alle finalità del legislatore di porre fine alla discriminazione delle autocaravan equiparandole a tutti gli altri autoveicoli, autovetture incluse.

L'art. 185, co. 1 c.d.s. è il frutto di quanto già previsto con Legge n. 336/1991 "*Disciplina della costruzione, circolazione e sosta delle autocaravan*". Con tale legge il legislatore era intervenuto per evitare gli annosi contenziosi tra i proprietari di autocaravan e i pubblici amministratori con una *ratio* semplice e chiara, portatrice di una serie di innovazioni identificabili, almeno nei seguenti punti fondamentali:  
a) la conferma che le autocaravan sono autoveicoli e sono parificati a tutti gli altri autoveicoli (autovetture incluse); b) la netta distinzione tra il "sostare" e il "campeggiare" (doc. 3).

**La sentenza impugnata è altresì viziata perché il giudice ha omissis di rilevare l'illegittimità della sanzione per inosservanza di direttive ministeriali e, conseguentemente, per violazione degli art. 5 co. 1 e co. 2 e 35 co. 1 c.d.s.**



Tra le **direttive ministeriali violate la n. 6688 del 24 ottobre 2000 del Ministro dei Lavori Pubblici** sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del codice della strada in materia di segnaletica e criteri per l'installazione e la manutenzione.

Nella direttiva al paragrafo 4.3 "*Le ordinanze di disciplina della circolazione: compiutezza dell'istruttoria*" si legge: "...*Gli enti proprietari di strade....sono tenuti ad emanare le apposite ordinanze previste agli articoli 6 e 7 che, ad avviso di questo Ministero, meritano da parte dei competenti uffici una maggiore cura nella loro istruttoria e formulazione. Lo scrivente, nei limiti delle competenze attribuitegli dall'articolo 37, comma 3 del Codice sui ricorsi gerarchici, ha avuto modo di esaminare i provvedimenti che dispongono la collocazione non sempre idonea della segnaletica a causa di difetti sostanziali, con riverberi sul piano giuridico. Assai frequente è il fenomeno della **carente motivazione** delle ordinanze cui si associa quello della poca chiarezza degli obiettivi o delle disposizioni oggetto dei provvedimenti. In tali casi questo Ministero ha dovuto disporre l'annullamento dei medesimi con conseguente disagio per l'amministrazione emittente e con inutile dispendio di risorse economiche.*

*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***

*(...). 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”.*

E ancora al paragrafo 5.1. “Casi più ricorrenti di vizi dei provvedimenti” si legge: “(...) 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....con motivazioni riconducibili al fatto che vengono scaricati abusivamente i liquami raccolti negli appositi bottini; (...). 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” (doc. 4).*

Il provvedimento presupposto della sanzione ponendosi in contrasto con l'art. 185, co. 1, c.d.s. **viola altresì le direttive fornite dal Ministero dei Trasporti con nota prot. n. 31543/2007** (cfr. doc. 8, fasc. I° grado).

Contrariamente a quanto assume controparte la nota ministeriale non censura soltanto l'uso improprio delle ordinanze contingibili e urgenti per motivi igienici, di ordine pubblico o sicurezza ma fornisce indicazioni circa la corretta interpretazione dell'art. 185, co. 1, c.d.s. in conformità alle intenzioni espresse dal legislatore.

L'ordinanza n. 14/2010 si pone altresì in contrasto con **le direttive fornite dal Ministero con nota prot. 381/2011** visto il difetto di istruttoria e motivazione (cfr. doc. 6, fasc. I° grado).

Con tale provvedimento, il Ministero ha chiarito che gli enti proprietari delle strade devono indicare i presupposti di fatto e le ragioni di diritto che giustificano l'emanazione delle ordinanze in relazione alle risultanze dell'istruttoria *«mettendo in evidenza il nesso*

*causale che deve intercorrere tra le esigenze di carattere generale ... e il provvedimento in concreto adottato».*

*Il Ministero ha altresì precisato che «l'art. 5 comma 3, c.d.s. attraverso l'espressione "ordinanze motivate" richiede che l'ente proprietario compri la sussistenza delle esigenze e dei presupposti 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».*

**L'ordinanza n. 14/2010 si pone altresì in contrasto con le direttive impartite dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con nota prot. 50502/2008** con la quale si evidenzia, tra le altre, l'illogicità della limitazione al transito connessa alla tipologia di veicolo in presenza di caratteristiche oggettive della strada che non permettono il transito a veicoli aventi una certa dimensione (cfr. doc. 7, fasc. I° grado).

**L'ente proprietario della strada ha infine violato le direttive specificamente impartite dal Ministero delle Infrastrutture con nota prot. 5672 dell'11 ottobre 2012** con la quale si censurava la violazione dell'art. 185, c.d.s., la contraddittorietà, il difetto di istruttoria e l'illogicità dell'ordinanza n. 14/2010.

A dimostrazione dell'effettività del potere di direttiva questa difesa depositava in primo grado i provvedimenti con i quali taluni Uffici Prefettizi hanno annullato verbali in materia di circolazione stradale delle autocaravan (cfr. docc. 10-19, fasc. I° grado).

Dunque, l'ordinanza n. 14/2010 è illegittima e come tale se ne chiede la disapplicazione.

Controparte confonde la discrezionalità con l'arbitrio e la evoca in maniera strumentale considerato che non si mette in discussione la possibilità in astratto offerta dagli articoli 6 e 7 c.d.s. ma eccepisce la mancanza delle condizioni previste proprio dalle citate disposizioni.

Stupisce inoltre che la difesa erariale tenti di dirottare l'attenzione sulla giurisdizione amministrativa mentre in realtà è pacifico che si discute di vizi di legittimità (non di merito) e che al giudice ordinario è pacificamente consentito operare un controllo di legittimità sul provvedimento amministrativo e, se del caso, disapplicarlo *incidenter tantum* sulla base degli artt. 4 e 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato E. La giurisprudenza di legittimità è assolutamente consolidata nel riconoscere tale potestà al giudice ordinario (Cass. S.U., sent. 9.1.2007, n. 116; Cass. S.U. sent. 29.4.2013, n. 6627; Cass. sent. 30.10.2007 n. 22894).

L'avversa difesa assume altresì che il ricorrente non avrebbe assolto all'onere di provare l'illegittimità del provvedimento presupposto della sanzione.

La censura non ha fondamento.

Anzitutto in materia di opposizione a sanzione amministrativa è onere della P.A. dimostrare gli elementi costitutivi e il legittimo esercizio della potestà sanzionatoria (Cass., sentenza 3.3.2011, n. 5122; Cass., sentenza 7.3.2007, n. 5277).

In ogni caso questa difesa ha prodotto l'ordinanza n. 14/2010 con ciò dimostrando che la sanzione è stata emessa sulla base di un provvedimento amministrativo illegittimo che, come tale, dev'essere disapplicato.

La sentenza impugnata merita altresì la riforma perché **il giudice ha erroneamente posto a carico del ricorrente l'onere di provare di aver sostato in conformità all'art. 185, co. 2, c.d.s.**

La sanzione è stata emessa per violazione di un divieto di transito e di questo si discute. La differenza tra "sosta" e "campeggio" è del tutto estranea ai fatti di causa.

\* \* \*

In conclusione si rende noto che già alcuni Tribunali hanno annullato sanzioni amministrative a carico di utenti della strada in autocaravan anche esercitando il potere di disapplicazione dell'atto presupposto della sanzione in quanto illegittimo (tra le molte Trib. di Pordenone sent. n. 271/2018, Trib. di Livorno sent. del 3.04.2014 e del 16.09.2014, Trib. di Venezia sent. n. 1932/2014, Trib. di Sulmona sent. n. 270/2015 e Trib. di Sondrio sent. n. 237/2012) (docc. 5-10).

\* \* \*

Tutto ciò premesso e considerato il sig. XXXXXXXXXX,  
conferma le conclusioni già rassegnate nel ricorso in appello.

Si producono in allegato i seguenti documenti:

3. proposta di legge d'iniziativa del deputato Fausti n. 1456/1987;
4. direttiva del Ministero dei Lavori Pubblici n. 6688/2000;
5. sentenza del Tribunale di Pordenone n. 271/2018;
6. sentenza del Tribunale di Livorno del 3.04.2014;
7. sentenza del Tribunale di Livorno del 16.09.2014;
8. sentenza del Tribunale di Venezia n. 1932/2014;
9. sentenza del Tribunale di Sulmona n. 270/2015;
10. sentenza del Tribunale di Sondrio n. 237/2012.

Firenze, 15 dicembre 2018

Avv. Assunta Brunetti