



BIVACCO E CAMPEGGIO ORDINANZE DI DIVIETO

MODALITÀ OPERATIVE SU COME PREDISPORLE

L ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, com'è noto, è competente a impartire le direttive per l'applicazione delle norme concernenti la regolamentazione della circolazione sulle strade (art. 5 co. III, Cds), intesa come movimento, fermata e sosta dei pedoni, dei veicoli e degli animali sulla strada (art. 3 co. I, n. 9) Cds).

Il tema della circolazione di veicoli, pedoni e animali è contiguo alle prescrizioni in tema di ordine pubblico, incolumità pubblica, sicurezza urbana e igiene. Sebbene questi ambiti siano governati da fonti normative diverse dal Codice della strada, i punti di contatto con la disciplina della circolazione

sono evidenti. Si tratta, soprattutto, di ordinanze contingibili e urgenti e provvedimenti dirigenziali dai contenuti eterogenei, quali il divieto di campeggio, bivacco e attendamento.

In altri casi si assiste a provvedimenti che hanno il chiaro intento di porre una limitazione alla circolazione, ma che non richiamano direttamente il Codice della strada. Tutti provvedimenti che, come detto, s'intrecciano con le limitazioni al movimento, alla fermata e alla sosta di pedoni, animali e veicoli sulle strade e che hanno originato pronunce, diffide o direttive del Ministero. In tale contesto, anche al fine di evitare indebiti e onerosi contenziosi per i cittadini e la Pubblica Amministrazione, **si**

è sentita l'esigenza di chiarire i presupposti, le fonti normative, la competenza, gli aspetti sanzionatori in materia di divieto delle attività di campeggio, bivacco e attendamento.

Quali esigenze tutelare

La predisposizione di un provvedimento di divieto di campeggio, attendamento, accampamento e bivacco presuppone, anzitutto, l'individuazione dell'ambito applicativo della prescrizione. Non esistendo una definizione normativa delle attività sopra richiamate, **è necessario individuare i comportamenti che si intendono vietare in correlazione con le esigenze di tutela:** igiene e salute pubblica, ordine pubblico, incolumità pubblica, sicurezza urbana. A titolo esemplificativo, si pensi all'utilizzo di tende, coperture e costruzioni varie, alla presenza di sacchi a pelo, coperte e simili, al posizionamento di oggetti, attrezzature e installazioni varie, quali tavoli, sedie...

Tale tipo di attività può rappresentare un pericolo per la salute pubblica, dovuto alle carenti condizioni igienico-sanitarie derivanti dalla produzione di rifiuti, nonché dall'assenza di allacciamenti all'acquedotto e alla fognatura. Le aree oggetto di bivacco occasionale, infatti, sono spesso lasciate in condizioni igieniche precarie, a causa dell'incontrollato abbandono di rifiuti domestici e di oggetti di ogni genere, anche pericolosi. In tale contesto, non è materialmente possibile per l'Amministrazione comunale vigilare continuamente sul comportamento dei soggetti responsabili, né è possibile attribuire con ogni certezza giuridica tale violazione a soggetti determinati precedentemente identificati se non in caso di contestazione diretta, per cui vengono fatte ricadere sull'intera cittadinanza i costi e i disagi (ad esempio per la pulizia straordinaria delle aree). Le attività in questione possono essere causa di danneggiamenti al patrimonio pubblico o privato, con pregiudizio per la vivibilità urbana come definita dall'articolo 2 del Decreto Ministeriale 5 agosto 2008.

Di chi stiamo parlando

Ciò precisato, con riguardo alle conseguenze correlate ai comportamenti integranti campeggio, bivacco, attendamento e accampamento, per evitare equivoci di fondo, è bene puntualizzare che tali attività possono essere compiute da chiunque, a prescindere dall'eventuale utilizzo di un veicolo.

La predisposizione di un provvedimento di divieto di campeggio, attendamento, accampamento e bivacco presuppone, anzitutto, l'individuazione dell'ambito applicativo della prescrizione.

Nella predisposizione del divieto in esame, due sono gli strumenti giuridici utilizzabili:

1. provvedimenti ordinari;
2. ordinanze contingibili e urgenti.

La scelta dello strumento più idoneo dipende dai presupposti di fatto e dalle finalità che s'intendono perseguire. In particolare, il presupposto per l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente è il pericolo di un danno grave e imminente per la salute e l'igiene pubblica al quale, per il carattere di eccezionalità, non possa farsi fronte con i rimedi ordinari e che richiede interventi immediati e indilazionabili.

Ciò che differenzia le ordinanze contingibili e urgenti dagli altri provvedimenti amministrativi è il loro carattere straordinario. Costituiscono, infatti, uno strumento eccezionale d'intervento, atto a consentire alla Pubblica Amministrazione di prevenire o eliminare gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini in presenza di situazioni impreviste di emergenza, non fronteggiabili per mezzo dei normali provvedimenti amministrativi. L'effetto delle ordinanze non è mai abrogativo, ma meramente derogatorio: esse non modificano la disciplina vigente, ma ne sospendono soltanto l'applicazione, in via temporanea, fino alla cessazione della situazione di grave necessità e urgenza.

Le ordinanze, peraltro, devono sempre essere adottate nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Devono, quindi, fondarsi su una congrua motivazione e seguire un'istruttoria adeguata.

La situazione di pericolo che giustifica l'emanazione di provvedimenti contingibili e urgenti deve risultare da inequivoci accertamenti tecnici.

Per essere legittima, l'ordinanza deve rivelarsi idonea alla situazione di rischio ed essere emanata





- ai sensi dell'art. 54 dal Sindaco in veste ufficiale di Governo, in caso di pericoli per l'incolumità pubblica o la sicurezza urbana.

In mancanza delle condizioni di fatto e di diritto sopra enunciate, il divieto di campeggio, bivacco, accampamento dovrà essere istituito con provvedimento ordinario.

In tal caso la competenza a emanare l'atto amministrativo spetta in via generale al dirigente ai sensi dell'art. 107, co. 2 del D.Lgs. 267/2000 che prevede: "Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108".

Il dirigente, quindi, adotterà un semplice provvedimento dirigenziale.

In relazione ai presupposti di fatto che giustificano l'emanazione del provvedimento si ritiene opportuno indicare almeno gli estremi di relazioni o analisi tecniche relative agli accertamenti compiuti sul territorio. In mancanza, il provvedimento potrebbe essere soggetto a vizio di legittimità per difetto d'istruttoria o di motivazione.

Per quanto riguarda i presupposti giuridici occorre preliminarmente precisare la fonte normativa relativa alla tipologia del provvedimento adottato. Pertanto, in caso di adozione di un'ordinanza contingibile e urgente, sarà necessario richiamare l'art. 50 co. V, D.Lgs. 267/00, se l'emergenza riguarda la sanità o l'igiene pubblica ed è a carattere esclusivamente locale, oppure l'art. 54, co. IV del medesimo D.Lgs., qualora il provvedimento sia assunto dal Sindaco nella veste di ufficiale di Governo, relativamente a

entro ragionevoli limiti temporali dati dalla persistenza della situazione eccezionale verificatasi. Essa non deve risultare sproporzionata rispetto al fine perseguito. In altri termini, per suo tramite non deve essere imposto un sacrificio privato eccessivo quando la salvaguardia dell'interesse pubblico possa essere raggiunta attraverso misure alternative. La situazione di pericolo, inoltre, deve essere attuale e concreta: l'ordinanza non può mirare genericamente a realizzare un miglioramento in assenza di un'effettiva minaccia per l'incolumità dei cittadini. Il pericolo deve rivelarsi eccezionale e imprevedibile, dunque non fronteggiabile con i mezzi ordinari dell'ordinamento. Deve rappresentare una situazione di effettiva emergenza e richiedere, di conseguenza, un intervento amministrativo immediato, fermo restando che, a fondamento del provvedimento d'urgenza non è richiesta la sussistenza di un danno, ma il rischio oggettivo che questo si realizzi.

In conclusione, il potere d'urgenza, da esternare con congrua motivazione, presuppone una situazione di pericolo effettivo che non possa essere affrontata con nessun altro tipo di provvedimento e tale da risolvere una situazione comunque temporanea, non potendosi a essa farsi ricorso se non per prevenire gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, sulla base di prove concrete e non di mere presunzioni, mentre non può essere utilizzata per soddisfare esigenze prevedibili e ordinarie.

L'ordinanza contingibile e urgente, quindi, è destinata a spiegare i suoi effetti per un limitato periodo, e cioè, fino a quando la situazione di emergenza viene meno.

In presenza di tali presupposti, le ordinanze contingibili e urgenti possono essere adottate esclusivamente dal Sindaco:

- ai sensi dell'art. 50 D.Lgs. 267/00 se l'emergenza è a carattere esclusivamente locale;

“La predisposizione di un provvedimento di divieto di campeggio, attendamento, accampamento e bivacco presuppone l'individuazione dell'ambito applicativo”

minacce di pericoli per l'incolumità pubblica o la sicurezza urbana.

In caso di provvedimento dirigenziale, non caratterizzato quindi da urgenza e contingibilità, è necessario richiamare l'art. 107, D.Lgs. 267/00.

Quanto alle fonti di diritto connesse ai contenuti del provvedimento è necessario un'ulteriore precisazione. In caso di problematiche di carattere igienico o sanitario è opportuno richiamare anche il T.U. delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n.1265.

Se si verificano pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana sarà necessario il richiamo al R.D. 773/1931 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) nonché al D.M. del Ministero dell'Interno del 05.08.2008.

Nell'ipotesi di provvedimento dirigenziale sarà necessario il richiamo al Regolamento di Polizia Urbana approvato dall'amministrazione comunale.

Da ultimo, con riferimento alle sanzioni amministrative, qualora siano adottate ordinanze contingibili e urgenti, sarà opportuno prevedere il richiamo alla legge n. 689/81; mentre in caso di provvedimento dirigenziale occorrerà ricordare gli artt. 7 e soprattutto l'art. 7-bis del D.Lgs. 267/00 che punisce le violazioni al regolamento prevedendo che: «Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro».

Può altresì essere richiamato l'art. 20 della legge n. 689/81 che prevede la sanzione amministrativa accessoria della confisca.

Facciamo luce su un punto

È bene, infine, chiarire un ulteriore equivoco. Spesso, i provvedimenti che vietano il campeggio, bivacco e accampamento si concludono con il richiamo all'art. 650 del Codice penale che dispone: "Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206".

Invero, l'ipotesi contravvenzionale di cui all'art. 650

del Codice penale è configurabile soltanto quando si tratti di provvedimenti contingibili e urgenti, adottati in relazione a situazioni non prefigurate da alcuna specifica ipotesi normativa, mentre restano estranee alla sfera di applicazione di tale norma incriminatrice le inosservanze di provvedimenti del sindaco diretti a dare esecuzione a leggi e regolamenti. Dunque, si ritiene errato il richiamo all'articolo in esame nelle ipotesi di divieto di campeggio, bivacco e accampamento previste da ordinanze contingibili e urgenti, in quanto sono dirette a dare esecuzione agli art. 50 e 54 del TUEL. A seguito dell'accertamento delle attività di campeggio, bivacco o accampamento, l'amministrazione, oltre alla sanzione pecuniaria, può applicare la sanzione accessoria della confisca, prevista dall'art. 20 della legge 689/81. In particolare, nella fattispecie in esame, è possibile confiscare i beni con i quali è stata commessa la violazione per le attività in questione (per esempio tavoli, sedie, tende, sacchi a pelo, fornelli, ecc...).

Pertanto, nel testo del provvedimento, allorché sono richiamate le fonti normative, potrà aggiungersi anche l'art. 20 della Legge 689/81.

Al fine di consentire ampio margine all'amministrazione, è possibile inserire una previsione relativa alla concessione di specifiche autorizzazioni in deroga al provvedimento. Si pensi, a titolo esemplificativo e non esaustivo, alla deroga per gli spettacoli viaggianti, per l'uso dell'area in questione da parte della protezione civile, per fiere, mercati o feste patronali ecc...

Il provvedimento in esame, in conclusione, dovrà indicare i mezzi d'impugnazione sia giurisdizionali sia amministrativi.

A tale riguardo dovrà essere indicata la possibilità del ricorso gerarchico entro 30 giorni ai sensi dell'art. 1 della legge D.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 e del ricorso al T.A.R. territorialmente competente entro 60 giorni ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

Con particolare riguardo al ricorso gerarchico si ritiene che il provvedimento in questione non abbia il carattere della definitività, anche per la presenza di un organo sovraordinato nella figura del Prefetto in caso di ordinanza sindacale emessa ai sensi degli art. 50 e 54 D.Lgs. 267/2000, oppure del Sindaco in caso di provvedimenti adottati dal dirigente. Ciò non toglie che l'interessato possa in ogni momento presentare istanza di annullamento o di revoca d'ufficio ai sensi degli articoli 21-quinquies o 21-nonies della legge n. 241/90.



di **Fabio DIMITA**

Direttore Amministrativo
Ministero delle Infrastrutture



FAC-SIMILE DI PROVVEDIMENTO DIRIGENZIALE

Provvedimento dirigenziale n. ____ / _____

OGGETTO: Divieto di campeggio, bivacco e accampamento _____ (indicare i luoghi).

IL DIRIGENTE

CONSTATATO che _____ (indicare i luoghi) sono utilizzate come campeggio, bivacco e accampamento, tende, coperture e costruzioni varie, sacchi a pelo, coperte e simili, il posizionamento di oggetti, attrezzature e installazioni varie, il tutto anche con l'ausilio di veicoli che occupano lo spazio esterno alla loro sagoma;

PRESO ATTO della relazione tecnica del Comando di Polizia prot. n. ____ del _____ con il quale sono state accertate le suddette situazioni di campeggio, bivacco e accampamento;

CONSIDERATO che il Comune di _____ non dispone, nell'ambito del proprio territorio, di apposite aree e strutture igienico-sanitarie da destinare a campeggio, bivacco e accampamento;

CONSIDERATO che l'utilizzo delle aree _____ (indicare i luoghi) come campeggio, bivacco, accampamento e simili, al di fuori di aree e strutture appositamente preposte, costituisce un pericolo per la salute e per l'igiene pubblica e degli stessi occupanti l'area;

CONSIDERATO che i fenomeni di campeggio, bivacco e accampamento nelle aree _____ (indicare i luoghi) ostacolano la pubblica circolazione con conseguenti tensioni sociali che possono costituire problematiche anche relativamente all'ordine pubblico e alla sicurezza urbana;

RITENUTO pertanto, per motivi di salvaguardia della sanità e dell'igiene pubblica, di prevenzione dell'ordine e della sicurezza pubblica nonché di tutela della circolazione, di vietare il campeggio il bivacco e l'accampamento su _____ (indicare i luoghi);

VISTO il T.U. delle leggi sanitarie, R.D. 1265/1934;

VISTO il T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, R.D. 773/1931;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, D.Lgs. 267/2000, articoli 7, 7-bis e 107;

VISTO il Regolamento di Polizia Urbana;

VISTA la legge 689/1981;

ORDINA

su _____ (indicare i luoghi), il divieto di campeggio, bivacco e accampamento mediante l'utilizzo di tende, coperture e costruzioni varie, sacchi a pelo, coperte e simili, il posizionamento di oggetti, attrezzature e installazioni varie, il tutto anche con l'ausilio di veicoli che occupano lo spazio esterno alla loro sagoma. Resta salvo quanto consentito da specifiche autorizzazioni.

Il mancato rispetto della presente ordinanza comporta l'applicazione della sanzione amministrativa da € 25,00 a € 500,00 oltre alla confisca delle predette attrezzature e installazioni ai sensi dell'art. 20 della legge n. 689/81, nonché il ripristino dello stato dei luoghi.

DEMANDA

all'Ufficio Tecnico Comunale la collocazione di idonea segnaletica riportante i limiti e i divieti imposti dal presente provvedimento, sulle vie d'ingresso a perimetro di tutto il territorio comunale.

Le forze di polizia sono incaricate dell'esecuzione del presente provvedimento.

AVVERTE

avverso il presente provvedimento può essere proposto ricorso al Tribunale Amministrativo della Regione _____ entro 60 giorni, ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. È altresì ammesso ricorso gerarchico al Sindaco entro 30 giorni, ai sensi del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199.

Dalla residenza municipale, li _____

Il dirigente

FAC-SIMILE DI ORDINANZA CONTINGIBILE E URGENTE

Ordinanza contingibile e urgente n° _____ / _____

OGGETTO: Divieto di campeggio, bivacco e accampamento in _____**IL SINDACO**

CONSTATATO l'indebita e improvvisa occupazione delle aree _____ (indicare le aree) utilizzate come campeggio, bivacco e accampamento mediante l'utilizzo di tende, coperture e costruzioni varie, sacchi a pelo, coperte e simili, il posizionamento di oggetti, attrezzature e installazioni varie, il tutto anche con l'ausilio di veicoli che occupano lo spazio esterno alla loro sagoma;

PRESO ATTO degli accertamenti compiuti dal Comando di Polizia _____ e della relazione prot. n. _____ del _____;

CONSIDERATO che il Comune di _____ non dispone, nell'ambito del proprio territorio, di apposite aree e strutture igienico-sanitarie da destinare a campeggio, bivacco e accampamento;

CONSIDERATO che sussiste un'emergenza sanitaria e igienica derivante dall'incontrollato deposito di rifiuti sul territorio e dall'assenza di allacciamenti all'acquedotto e alla fognatura;

CONSIDERATO che l'occupazione dell'area con fenomeni di campeggio, bivacco e accampamento ha provocato problemi di ordine pubblico e alla sicurezza urbana

_____ (indicare l'episodio);

CONSIDERATO che il proliferare del fenomeno è tale da comportare lo scadimento delle qualità urbane del patrimonio pubblico, oggetto di degrado anche per la propensione di alcuni soggetti a utilizzare il medesimo senza il rispetto del pregio e della natura collettiva dei beni, rendendo necessario l'intervento della forza di polizia;

CONSIDERATO che non è possibile dilazionare un intervento e che si rende indispensabile attivare i dovuti provvedimenti con urgenza;

RITENUTO pertanto, per motivi di salvaguardia della sanità e dell'igiene pubblica nonché di ordine pubblico, incolumità e sicurezza pubblica, di vietare il campeggio, il bivacco e l'accampamento in _____ (indicare i luoghi);

VISTO il T.U. delle leggi sanitarie, R.D. 1265/1934;

VISTO il T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, R.D. 773/1931;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, D.Lgs. 267/2000, articoli 50 e 54

(richiamare l'uno, l'altro o entrambe secondo la fattispecie da tutelare);

VISTO il D.M. del Ministero dell'Interno del 05.08.2008 (da richiamare unicamente in caso di ordinanza emessa per i motivi di cui all'art. 54 D.Lgs. 267/00);

VISTO il Regolamento di Polizia Urbana (se esistente);

VISTA la legge 689/1981;

ORDINA

in _____ (indicare i luoghi), il divieto di campeggio, bivacco e accampamento mediante l'utilizzo di tende, coperture e costruzioni varie sacchi a pelo, coperte e simili, il posizionamento di oggetti, attrezzature e installazioni varie, il tutto anche con l'ausilio di veicoli che occupano lo spazio esterno alla loro sagoma.

Resta salvo quanto consentito da specifiche autorizzazioni.

Il mancato rispetto della presente ordinanza comporta l'applicazione della sanzione amministrativa da € 25,00 a € 500,00 oltre alla confisca delle predette attrezzature e installazioni ai sensi dell'art. 20 della legge n. 689/81 nonché il ripristino dello stato dei luoghi.

DEMANDA

all'Ufficio Tecnico Comunale la collocazione di idonea segnaletica riportante i limiti e i divieti imposti dal presente provvedimento.

Le forze di polizia sono incaricate dell'esecuzione del presente provvedimento.

DISPONE

la comunicazione della presente Ordinanza alla Prefettura di _____, alla Questura di _____, al Comando/Stazione dei Carabinieri di _____

AVVERTE

avverso il presente provvedimento può essere proposto ricorso al Tribunale Amministrativo della Regione _____ entro 60 giorni, ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. È altresì ammesso ricorso gerarchico al Prefetto entro 30 giorni, ai sensi del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199.

Dalla residenza municipale, li _____

Il sindaco