

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER LA SARDEGNA  
RICORSO**

l'ASSOCIAZIONE NAZIONALE COORDINAMENTO  
CAMPERISTI, c.f. 92097020348, in persona del legale  
rappresentante p.t. Isabella Cocolo e con sede legale a Firenze in  
via San Niccolò 21, rappresentata e difesa giusta procura in calce  
dall'Avv. Marcello Viganò c.f. VGNMCL82H19D612S con  
studio a Firenze in via San Niccolò 21 (per comunicazioni e  
notifiche si indica il n. fax 0552346925 e l'indirizzo p.e.c.  
marcello.vigano@firenze.pecavvocati.it);

contro

COMUNE DI BARI SARDO, c.f. 82001410917 in persona del  
Sindaco p.t. e con sede a Bari Sardo (OG) in via Cagliari 90;

per l'annullamento

dell'ordinanza del Sindaco di Bari Sardo n. 16 del 30.7.2018  
nella parte in cui istituisce il divieto di sosta permanente 0-24  
alle autocaravan su tutto il territorio comunale e nella parte in cui  
consente la sosta delle autocaravan solo in aree individuate da  
apposita segnaletica (doc. 1).

**PREMESSA**

L'Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti  
(A.N.C.C.) è la maggiore associazione italiana che rappresenta  
gli utenti in autocaravan ed è portatrice dell'interesse di tutti i

camperisti a circolare in autocaravan sul territorio nazionale.

Tra gli scopi indicati nello statuto 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” al quale si aggiunge la finalità di “promuovere le iniziative volte alla concreta applicazione delle norme in materia di circolazione e sosta delle autocaravan”* (doc. 2).

L’A.N.C.C. opera dal 1985 e annovera circa 18.000 equipaggi corrispondenti a circa 70.000 utenti.

L’associazione informa tutti i proprietari di autocaravan immatricolate in Italia, pari a circa 200.000, attraverso i siti internet [www.incamper.org](http://www.incamper.org), [www.coordinamentocamperisti.it](http://www.coordinamentocamperisti.it) e [www.perlasicurezzastradale.org](http://www.perlasicurezzastradale.org), tramite la rivista “InCamper” pubblicata sul sito [www.incamper.org](http://www.incamper.org) e spedita in 200.000 copie cartacee annue nonché attraverso comunicati diretti trasmessi via email e su piattaforme social.

Per il conseguimento degli scopi l’A.N.C.C. interviene con molteplici iniziative e azioni e ottiene continui risultati in tutto il territorio nazionale.

Nel 1987 l'A.N.C.C. collaborò con il deputato Franco Fausti alla presentazione della proposta di legge n. 1456 *“Ulteriori norme per la disciplina della costruzione, circolazione e sosta delle auto-caravan”*.

Su iniziativa della ricorrente la Provincia di Trento recepì i contenuti della proposta ed emanò la legge provinciale n. 33/1990.

Nel 1991 la proposta fu approvata dal Parlamento diventando legge n. 336/91 *“Disciplina della costruzione, circolazione e sosta delle autocaravan”* c.d. legge Fausti, che per prima in Europa regolamentava la circolazione stradale delle autocaravan.

Come attestato dallo stesso on. Fausti, l'A.N.C.C. contribuì a far includere i contenuti della legge n. 336/91 nel nuovo codice della strada approvato con D.lgs. 285/92, con particolare riguardo alla formulazione degli articoli 185 c.d.s. e 378 reg. es. del c.d.s. (doc. 3).

L'A.N.C.C. è interlocutore costante del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed è riconosciuta in numerose direttive. In particolare, su impulso della ricorrente il Ministero dei Trasporti nel 2007 emanava le *“direttive sulla corretta interpretazione e applicazione delle disposizioni del codice della strada in materia di circolazione delle autocaravan”* (doc. 4) recepita sia dal Ministero dell'Interno con circolare prot. n. 277/2008 diffusa a tutte le Prefetture (doc. 5) sia dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali con nota prot. n. 1721 del 7.5.2008 (doc. 6).

Al fine di garantire l'applicazione del codice della strada e delle direttive ministeriali in materia di circolazione delle autocaravan, l'A.N.C.C. ricorrente interviene con azioni di contrasto e impugnazione dei provvedimenti limitativi della circolazione delle autocaravan nei confronti dei Comuni del territorio nazionale, ottenendo l'annullamento dei provvedimenti e la rimozione della segnaletica stradale (doc. 7).

A conferma della propria rappresentatività il T.A.R. Toscana con sentenza 13.04.2015, n. 576 ha riconosciuto l'A.N.C.C. portatrice di un interesse collettivo (doc. 8).

L'associazione esponente, inoltre, assiste i proprietari di autocaravan associati nei procedimenti di opposizione alle sanzioni amministrative comminate dagli enti locali ottenendone l'annullamento dalle Prefetture e dall'Autorità Giudiziaria.

L'A.N.C.C. ha altresì concorso alla formazione della prassi di riferimento UNI/PdR 20:2016 "*Caravan e autocaravan - Requisiti di servizio per la manutenzione e/o installazione accessori e impianti*" elaborata dall'UNI, ente italiano di normazione (doc. 9) e ha elaborato il contratto-tipo di compravendita delle autocaravan che è stato certificato dalla Camera di Commercio di Firenze (doc. 10).

Il raggio d'azione dell'A.N.C.C. si estende oltre i confini nazionali essendo intervenuta a livello europeo per inserire il turismo itinerante nella relazione Luis Queirò (Progetto di relazione sulle nuove prospettive e le nuove sfide per un turismo europeo sostenibile) approvata il 12.9.2005 dalla Commissione

trasporti e turismo del Parlamento Europeo.

In conclusione l'Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti, operante da oltre trent'anni sul territorio nazionale, è un soggetto qualificato e un ente esponenziale deputato in maniera stabile e duratura alla tutela dell'interesse collettivo di tutti gli utenti in autocaravan a circolare sul territorio nazionale.

#### FATTO

Nell'agosto 2018 l'A.N.C.C. riceveva alcune segnalazioni in merito all'istituzione di un divieto di sosta alle autocaravan su tutto il territorio del Comune di Bari Sardo salvo alcune aree determinate (doc.11).

Con istanza del 4.8.2018 l'A.N.C.C. chiedeva al Comune di Bari Sardo l'accesso agli atti e ai documenti dell'istruttoria relativa a tali limitazioni (doc. 12).

Con altra istanza del 4.8.2018 la ricorrente invitava il Comune a revocare l'ordinanza in autotutela (doc. 13).

In risposta all'accesso, con nota prot. n. 9747 del 7.9.2018 il Comune di Bari Sardo trasmetteva l'ordinanza n. 20/2018 istitutiva di parcheggi a pagamento, la nota del responsabile del servizio di polizia locale del 20.7.2018 avente a oggetto la proposta di ordinanza da adottare e l'ordinanza n. 16 del 30.7.2018 (doc. 14).

Il Comune non rispondeva all'istanza di autotutela.

Con l'ordinanza n. 16 del 30.7.2018 il Sindaco di Bari Sardo istituiva *“il divieto di sosta permanente (0-24) su tutto il territorio comunale, in area pubblica, di roulotte, caravan,*

*camper, veicoli di ogni genere, comunque denominati e utilizzati come abitazione ancorché temporanea ed in ogni caso nell'esercizio manifesto di attività di campeggio, nonché di tende o di qualsiasi altra attrezzatura o materiale idoneo a consentire l'alloggiamento o il giaciglio di persone, se non su aree previamente autorizzate a tale scopo*"; prevedeva un divieto di scarico e smaltimento di sostanze e rifiuti e infine precisava *"È consentita solo la sosta di tali veicoli in aree individuate dalla apposita segnaletica stradale"*.

L'ordinanza contiene prescrizioni e riferimenti eterogenei quali il divieto di sosta a certi veicoli; l'esercizio del campeggio; il divieto di (utilizzare) tende o attrezzature idonee all'alloggiamento; il divieto di scarico o smaltimento di materiali e rifiuti.

Il Comune di Bari Sardo, dunque, non si limitava a prevedere un divieto di campeggio o attendamento ma con un'impropria commistione di ambiti incideva anche sulla circolazione stradale prevedendo il divieto di sosta permanente alle autocaravan su tutto il territorio comunale e consentendola solo in aree appositamente individuate.

Con istanza del 29.10.2018 l'A.N.C.C. sollecitava l'ente alla revoca del provvedimento (doc. 15).

L'ordinanza n. 16 del 30.7.2018 nella parte in cui vieta la sosta alle autocaravan su tutto il territorio consentendola solo in aree appositamente individuate è illegittima e merita annullamento per i seguenti

## MOTIVI

### 1) Incompetenza.

L'ordinanza impugnata, nella parte in cui istituisce il divieto di sosta, è viziata da incompetenza poiché il divieto è stato adottato dal Sindaco anziché dal dirigente di settore.

Gli artt. 6 e 7 c.d.s. devono essere coordinati con l'art. 107 D.lgs. 267/00 che attribuisce ai soli dirigenti la competenza ad adottare gli atti e i provvedimenti che impegnino l'amministrazione verso l'esterno, ove non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico amministrativo degli organi di governo dell'ente.

Tale interpretazione trova conferma nella giurisprudenza amministrativa per cui devono *“ritenersi ricompresi nell'ambito delle competenze dei dirigenti anche i provvedimenti che gli artt. 6 e 7 del Codice della Strada attribuiscono espressamente al sindaco, trattandosi di atti che per un verso non implicano l'esercizio di funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo ma di gestione ordinaria, e per altro verso non rientrano nelle deroghe di cui agli artt. 50 e 54 del T.U.E.L.”* (T.A.R. Veneto, Sez. I, sentenza 494/2013).

Anche il Consiglio di Stato ha affermato che le misure previste dall'art. 7 c.d.s. devono intendersi oggi, di norma, rimesse alla competenza della dirigenza comunale e ha rilevato come una deroga a tale principio valga, sulla scorta dei contenuti dello stesso art. 7, per le misure di maggiore impatto sull'intera

collettività locale, per le quali lo stesso articolo prevede l'intervento di un organo politico (Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 5191/2015; Cons. Stato, Sez. II, parere n. 1661/2003; per un'impostazione simile Cass. civ., Sez. II, sent. n. 23622/2006).

Nel caso di specie il divieto di sosta non implica una funzione di indirizzo e non richiede l'intervento di un organo politico (come invece, a esempio, un piano urbano del traffico) ma, più semplicemente, si tratta di un consueto provvedimento di regolamentazione della circolazione nell'esercizio di una funzione di gestione ordinaria che, pertanto, deve essere rimessa alla competenza del dirigente.

## **2) Violazione degli artt. 50 e 54 TUEL.**

L'ordinanza impugnata, tra le varie, istituisce un divieto di sosta permanente alle autocaravan su tutto il territorio comunale richiamando gli artt. 50 e 54 d.lgs. 267/2000.

**Invero, non sussistono i presupposti per l'emanazione di un'ordinanza contingibile e urgente.**

Com'è noto, il presupposto per l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente è 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. L'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti, inoltre, deve essere congruamente motivata e necessita di preventivi accertamenti tecnici. Tra i requisiti di validità vi è, inoltre, la fissazione di un termine di efficacia del provvedimento.



La giurisprudenza amministrativa è consolidata nel ritenere che il potere del Sindaco di adottare provvedimenti contingibili e urgenti presuppone una situazione di pericolo effettivo, da esternare con congrua motivazione, 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 (T.A.R. Toscana, Sez. I, sent. 16.5.2017, n. 694; T.A.R. Toscana, Sez. I, sent. 13.4.2015, nn. 575 e 576; Cons. Stato, Sez. V, sent. 20.2.2012, n. 904; T.A.R. Toscana, Sez. II, sent. 7.6.2010, n. 1704; T.A.R. Toscana, Sez. II, sent. 20.5.2010, n. 1542; Cons. Stato, sez. V, Sent. 16.2.2010, n. 868; Cons. Stato, Sez. V, sent. 11.12.2007, n. 6366; Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 2109 del 8.5.2007).

Nel caso di specie non c'è una situazione di effettivo pericolo di danno grave e imminente che sia debitamente motivata a seguito di approfondita istruttoria essendo necessaria la documentata necessità e urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici perseguiti e dovendo comunque rilevare accadimenti non fronteggiabili con gli ordinari strumenti apprestati dall'ordinamento.

Inoltre l'ordinanza ha efficacia indeterminata nel tempo. A tal proposito la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di

chiarire che le ordinanze contingibili e urgenti presentano il carattere della *«provvisorietà, intesa nel duplice senso di imposizione di misure non definitive e di efficacia temporaneamente limitata; le stesse non possono essere emanate per fronteggiare esigenze prevedibili e permanenti, ovvero, per regolare stabilmente una situazione od assetto di interessi»* (T.A.R. Toscana, Sez. II, sent. 15.3.2002, n. 494).

Il provvedimento, infine, non dà contezza degli atti istruttori che documenterebbero la situazione cui si è ritenuto di porre rimedio. Nessun documento è allegato al provvedimento. Inoltre in risposta all'istanza di accesso del 7.8.2018 il Comune inviava i provvedimenti ma nessuna prova concreta della presunta situazione di grave pericolo.

Non viene in alcun modo fornita l'imprescindibile dimostrazione della sussistenza degli eccezionali presupposti di gravità e urgenza propri dell'ordinanza contingibile e urgente (T.A.R. Toscana, Sez. I, sent. 20.1.2009, n. 53).

Inoltre non appare giustificata la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi dal momento che non si rileva l'impossibilità di ricorrere ai rimedi ordinari. Fermo restando che le esigenze rappresentate nel provvedimento sarebbero soddisfatte solo con un semplice divieto di campeggio, per quanto riguarda la circolazione stradale il Comune non ha tenuto conto dell'astratta possibilità – ma nel caso di specie non sussistono i presupposti – di adottare i rimedi ordinari, previsti dal codice della strada. In particolare:

- a) l'art. 6 co. 1 c.d.s. richiamato dall'art. 7, ai sensi del quale l'ente può sospendere la circolazione di alcune categorie di utenti per motivi di sicurezza pubblica o inerenti alla sicurezza della circolazione o di tutela della salute;
- b) l'art. 6 co. 4. lett. a) richiamato dall'art. 7 per il quale l'ente può sospendere la circolazione di alcune categorie di utenti per motivi d'incolumità pubblica o per urgenti e improrogabili motivi attinenti alla tutela del patrimonio stradale;
- c) l'art. 20 c.d.s. che vieta l'occupazione della sede stradale con veicoli, baracche, tende e simili e prevede l'obbligo di rimozione oltre a una sanzione pecuniaria;
- d) l'art. 15 co. 1, lett. f), f-bis), g), h) e i) c.d.s. che vieta di depositare rifiuti o materie di qualsiasi specie, insudiciare e imbrattare la strada e le sue pertinenze, scaricare materiali o cose di qualsiasi genere; i co. 2,3 e 4 prevedono la sanzione pecuniaria e l'obbligo di ripristino a spese dell'autore;
- e) l'art. 185 co. 4, 5 e 6 c.d.s. 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 da parte delle autocaravan e di altri autoveicoli dotati di impianti interni di raccolta.

Pertanto, non vengono in considerazione quegli eccezionali fenomeni di grave pregiudizio per l'igiene e la sanità pubblica, sussistendo rimedi ordinari e mancando una documentata e adeguata attività istruttoria che dovrebbe supportare la potestà amministrativa *extra ordinem* esercitata dal Comune.

### **3) Violazione del codice della strada.**

L'ordinanza richiama altresì, in modo generico, il D.lgs. 285/92 (codice della strada).

Per quanto riguarda il divieto di sosta alle autocaravan nessuna norma del codice della strada consente all'ente proprietario di istituire un divieto di sosta per motivi igienico-sanitari, di incolumità pubblica o di sicurezza urbana.

Infatti, l'unica norma del codice che consente di istituire un divieto di sosta a determinate categorie di utenti è l'art. 6 co. 4 lett. b), richiamato dall'art. 7 co. 1 lett. a) c.d.s. ma tale possibilità è prevista unicamente in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade e non anche per altri motivi.

### **4) Violazione dell'art. 185 del codice della strada.**

Il provvedimento gravato viola l'art. 185 c.d.s. ai sensi del quale le autocaravan *“ai fini della circolazione stradale in genere e agli effetti dei divieti e delle limitazioni previsti negli articoli 6 e 7, sono soggette alla stessa disciplina prevista per gli altri veicoli. 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”*.

L'attuale formulazione dell'art. 185 c.d.s. deriva dall'art. 2 co. 1 legge n. 336/1991 c.d. legge Fausti avente a oggetto la

“*Disciplina della costruzione, circolazione e sosta delle autocaravan*” normativa confluita, con modifiche, nel testo del codice della strada. Con la legge del 1991 il legislatore era intervenuto per evitare contenziosi con una *ratio* semplice e chiara, portatrice di una serie di innovazioni:

- a) la distinzione tra sostare e campeggiare;
- b) la conferma che le autocaravan sono autoveicoli;
- c) l’equiparazione delle autocaravan agli altri veicoli, ai fini dei divieti e delle limitazioni previsti dagli artt. 6 e 7 c.d.s.

Tra gli scopi dell’art. 185 c.d.s., dunque, vi è anche quello di distinguere nettamente la sosta dal campeggio.

La sosta è la componente statica della circolazione stradale (art. 3 co. 1, n. 9 c.d.s.) disciplinata dal codice e definita come la sospensione della marcia del veicolo protratta nel tempo con possibilità di allontanamento del conducente (art. 157 co. 1, lett. c) del c.d.s.). La sosta di qualsiasi veicolo, compreso l’autocaravan, non necessita di alcun impianto o attrezzatura.

Il campeggio, invece, è fenomeno che non attiene alla circolazione stradale e che non è disciplinato dal codice.

L’ordinanza impugnata non tiene conto di tale distinzione e in violazione dell’art. 185 c.d.s. limita la circolazione, nella dimensione statica rappresentata dalla sosta, delle autocaravan per motivi che nulla hanno a che vedere con la circolazione stradale essendo invece relativi all’attività campeggio.

Infatti l’ordinanza fa riferimento al concetto (ignoto) di “stazionamento” che implicherebbe l’esercizio delle

consuetudini di vita (ma allora trattasi di campeggio!) e ciò nonostante vieta la sosta.

Quando si tratta di sosta l'autocaravan, autoveicolo ai sensi dell'art. 54 c.d.s., non può essere confinato in aree attrezzate. Tali aree rispondono a esigenze diverse rispetto alla semplice circolazione essendo dotate di servizi.

L'utente in autocaravan, dunque, ha diritto di circolare e sostare alla stessa stregua di qualsiasi altro veicolo. Solo qualora avesse (la diversa) necessità di fruire di un impianto di smaltimento igienico-sanitario – ma l'esigenza vale anche per altri veicoli – si recherà in apposite strutture le quali, tuttavia, non possono essere strumentalizzate per vietare la semplice sosta sulla restante parte del territorio.

Sul punto con direttive prot. n. 31543/2007 il Ministero dei Trasporti enuclea i casi più ricorrenti di provvedimenti di regolamentazione che hanno l'effetto di limitare la circolazione e sosta delle autocaravan evidenziando “

5) **Mancata prova dei presupposti di fatto e difetto di istruttoria.**

Nell'ordinanza n. 16/2018 i presupposti di fatto relativi ai gravi pericoli che giustificerebbero il divieto di sosta non risultano provati. Inoltre non vi è il ben che minimo accenno all'espletamento di un'attività istruttoria.

Ai sensi dell'art. 3 legge n. 241/90, del quale l'art. 5 co. 3 c.d.s. costituisce espressione, la motivazione “*deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno*

*determinato la decisione dell'amministrazione in relazione alle risultanze dell'istruttoria".*

Invero i presupposti di fatto che hanno determinato la decisione dell'amministrazione non possono essere semplicemente enunciati ma devono essere sorretti da un'attività istruttoria il cui espletamento e le cui risultanze devono essere non solo specificati ma anche verificabili.

Sul punto, la direttiva del Ministro dei Lavori Pubblici 24.10.2000, n. 6688, al par. 4.3. "Le ordinanze di disciplina della circolazione: compiutezza dell'istruttoria" evidenzia che: "(...) *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 (...). 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. È evidente che tali carenze fanno presupporre una non sempre ponderata scelta delle misure di traffico adottate in ragione degli obiettivi che si intendono perseguire*" (doc. 16, par. 4.3).

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con nota prot. 381 del 28.1.2011 emessa ai sensi dell'art. 35 c.d.s. e avente per oggetto la predisposizione delle ordinanze di regolamentazione della circolazione ha inoltre specificato 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” (doc. 17).*

**6) Eccesso di potere.**

L’ordinanza n. 16/2018 istituiva del divieto di sosta alle autocaravan è inoltre viziata da eccesso di potere.

**6.1) utilizzo di norme per fini diversi da quelli tipici**

L’ente ha fatto un uso distorto del potere poiché attraverso il divieto di sosta intende perseguire un risultato estraneo alla circolazione stradale quale il divieto di campeggio, attendamento e bivacco.

A tal proposito la direttiva del Ministro dei Lavori pubblici n. 6688 del 24.10.2000, al paragrafo 5.1. “Casi più ricorrenti di vizi dei provvedimenti” evidenzia: “(...) 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 roulotte), 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. 16).*

## **6.2) inosservanza di direttive ministeriali.**

L'ordinanza impugnata si pone in contrasto con le direttive ministeriali cui gli enti proprietari delle strade sono sottoposti per espressa previsione dell'art. 5 co. 1, dell'art. 35 co. 1 e dell'art. 45 co. 2 del codice della strada e in particolare:

- a) con la 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 (doc. 16).

- b) con le direttive fornite dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con nota prot. n. 381/2011 avente per oggetto sulla predisposizione delle ordinanze di regolamentazione della circolazione (doc. 17);
- c) con le direttive fornite dal Ministero dei Trasporti prot. n. 31543 del 2.4.2007 sulla corretta applicazione delle disposizioni del codice della strada in materia di circolazione e sosta delle autocaravan (doc. 4). Tali direttive sono state recepite dal Ministero dell'Interno con circolare prot. n. 277 del 14.1.2008 (doc. 5), dall'A.N.C.I., dall'U.P.I. e dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali con nota prot. n. 1721 del 7.5.2008 (doc. 6). In particolare il Ministero dei Trasporti, nell'enucleare i casi più ricorrenti di vizi delle ordinanze che limitano la circolazione e sosta delle autocaravan ha precisato *“A volte il comune vieta la sosta e la circolazione delle autocaravan attraverso un'ordinanza motivata dalle necessità di salvaguardare l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica. Quando si parla di Ordine Pubblico si fa riferimento a quell'insieme di principi, propri del nostro ordinamento giuridico, la cui tutela è necessaria per l'ordinato svolgimento della vita sociale. (...). Quando si parla di sicurezza pubblica, invece, si fa riferimento a un concetto più ristretto perché tale sicurezza è assicurata quando risultano salvaguardate la incolumità e la integrità fisica, morale e patrimoniale dei cittadini. Pare dunque alquanto inverosimile che il solo veicolo*

*“autocaravan” possa rappresentare con la sua circolazione sul territorio una turbativa all’ordine e alla sicurezza pubblica. 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 per asserite esigenze di “tutela dell’ordine, della sicurezza e della quiete pubblica”.*

*In altri casi viene vietata la sosta e la circolazione alle autocaravan sulla base di un’ordinanza motivata dalla necessità di salvaguardare l’immagine e, soprattutto, l’igiene e la sanità pubblica. (...).*

*Si osserva, tuttavia che spesso le ordinanze contingibili e urgenti motivate sulla base dell’esigenza di tutela dell’igiene pubblica, stante la genericità delle espressioni usate e l’assenza di qualsivoglia altro elemento indicatore, limitano la circolazione delle autocaravan sulla base di motivi che non sono certo riconducibili alle affermate esigenze di prevenzione degli inquinamenti. D’altronde, le autocaravan, per il loro allestimento, che comprende serbatoi di raccolta delle acque inerenti cucina e bagno, sempre che siano debitamente ed idoneamente utilizzate, sono veicoli che non possono mettere in pericolo l’igiene pubblica. Inoltre 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 lettera 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.*

*Talvolta si invoca il divieto di campeggio per giustificare il divieto di sosta per le autocaravan. Quando si utilizza il termine "campeggiare" si fa riferimento a una ben precisa condotta, ossia quella implicante lo "stabilimento" di un mezzo in un luogo, mediante collegamenti permanenti al suolo e necessità di idonee infrastrutture per svolgere le consuetudini di vita. Inoltre, per le autocaravan, vale quanto previsto all'art. 185 del Codice della strada, cioè si attiva il campeggiare allorché si occupi lo spazio esterno al veicolo. La sosta, invece, implica il rispetto di quanto previsto dal suddetto articolo 185 del C.d.S., laddove si ribadisce che deve avvenire "senza" occupare lo spazio esterno al veicolo (...). È indubbio che un comune possieda il diritto/dovere di intervenire per limitare, reprimere o regolamentare il campeggiare. In tal caso le ordinanze, per essere legittime,*

*devono essere emanate alla luce del primo comma dell'art. 185 del Codice della Strada, il quale stabilisce che le autocaravan sono soggette alla disciplina prevista per gli altri veicoli, e del secondo comma in base al quale "la sosta delle stesse, dove consentita, non costituisce campeggio, attendamento e simili se l'autoveicolo non poggia sul suolo salvo che con le ruote...". Pertanto, nel caso di autocaravan che poggino sulla sede stradale con le proprie ruote, senza emettere deflussi propri, e non occupino la sede stradale in misura eccedente il proprio ingombro, un'eventuale azione sanzionatoria appare decisamente illegittima" (doc. 4, pag. 4 e doc. 5, pag. 4).*

**7) Violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.**

Il divieto di sosta alle autocaravan, sotto altro profilo, non appare proporzionato e ragionevole in quanto inidoneo, non necessario e inadeguato.

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. 8.1.2011, n. 10. Si veda, seppur in altro ambito T.A.R. Campania-Napoli, Sez. II, sent. 8.3.2016, n. 1255 e sent. 19.4.2016, 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. 26.1.2017, n. 194).

Nel caso di specie risulta sproporzionato e irragionevole predisporre un divieto di sosta alle autocaravan per far fronte ai pericoli enunciati nel provvedimento, trattandosi di esigenze che potevano essere soddisfatte con prescrizioni idonee e adeguate e tali da incidere in misura inferiore sulla sfera dell'utente della strada come ad esempio il solo divieto di campeggio.

\*

Tanto premesso, l'Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti

## RICORRE

al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna affinché voglia annullare l'ordinanza del Sindaco del Comune di Bari Sardo n. 16 del 30.7.2018 nella parte in cui istituisce il divieto di sosta permanente 0-24 alle autocaravan su tutto il territorio comunale e nella parte in cui prevede la sosta delle autocaravan solo in aree individuate da apposita segnaletica, con condanna del Comune di Bari Sardo al pagamento delle spese e degli onorari di causa oltre accessori di legge oltre al rimborso del contributo unificato.

Ai sensi dell'art. 13 co. 6-bis, lett. e) D.P.R. 115/02 si dichiara che il ricorso è soggetto al contributo unificato di €650,00

Firenze, 30 ottobre 2018

Avv. Marcello Viganò

VIGANO MARCI

2018.10.30 11:55:46

Signer:

CN=VIGANO MARCELLO  
C=IT  
O=ORDINE DEGLI AVVOC.  
25497-VATTI-800121904

Public key:

RSA/2048 bits

Il sottoscritto Avv. Marcello Viganò, attesta ai sensi di legge che la presente copia cartacea del ricorso al T.A.R. Sardegna avverso l'ordinanza n. 16 del 30.7.2018 è conforme all'originale digitale dal quale è stato estratto.

Firenze, 30 ottobre 2018

Avv. Marcello Viganò