



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 62 del 2020, proposto dall'Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Assunta Brunetti e Marcello Viganò, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*, per legge rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio *ex lege* in Trento, Largo Porta Nuova n. 9, presso gli uffici dell'Avvocatura;

Comune di Ville di Fiemme, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio in Trento, Largo Porta Nuova n. 9, presso gli uffici dell'Avvocatura;

per l'annullamento

del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 7 del 9 gennaio 2020,

con cui è stato rigettato il ricorso gerarchico proposto dall'Associazione ricorrente avverso l'ordinanza del Sindaco del Comune di Varena n. 699 del 24 luglio 2018, nonché di tale ordinanza, nella parte in cui la limitazione temporale di tre ore per la sosta delle autocaravan negli stalli alle stesse riservati presso il passo di Lavazè;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Comune di Ville di Fiemme;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2020 il dott. Carlo Polidori e uditi l'avvocato Marcello Viganò per l'Associazione ricorrente e l'avvocato dello Stato Davide Volpe per entrambe le Amministrazioni resistenti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti - nella dichiarata qualità di «*maggior associazione italiana che rappresenta gli utenti in autocaravan*» - riferisce in punto di fatto quanto segue.

Il passo di Lavazè (sito nel Comune di Varena, dal 2020 fuso nel Comune di Ville di Fiemme) è una amena località, vocata allo sci di fondo e alle escursioni, e fino all'anno 2016 chiunque - a prescindere dalla tipologia di veicolo posseduto - poteva sostare *in loco*, gratuitamente e senza limiti di tempo, all'interno degli appositi stalli. Nel 2016 è stata infatti realizzata un'area attrezzata a pagamento riservata alle autocaravan, posta a circa 1 km dal centro fondo di Lavazè e, nel contempo, sono stati installati divieti di sosta per le autocaravan nelle aree limitrofe al centro fondo, al lago e agli alberghi, e sono state apposte sbarre per impedire il transito a veicoli alti più di 2,30 mt, sì da riservare gli stalli di sosta esistenti *in loco* quasi esclusivamente alle autovetture e agli autobus.

In ragione di quanto precede l'Associazione ricorrente in data 5 luglio 2018 ha

chiesto al Comune di Varena l'accesso al provvedimento istitutivo dei segnali di sosta riservata, ma il Comune, invece di esibire il provvedimento richiesto, ha adottato l'ordinanza sindacale n. 699 del 24 luglio 2018, con cui sono state regolamentate le aree di sosta prevedendo - per quanto interessa in questa sede - nell'area a lato della SS, 620, tra il km 12+430 e il km 12+500, n. 4 stalli di sosta per autobus, n. 2 stalli di sosta per autocaravan con sosta limitata a tre ore, n. 2 stalli riservati ai disabili, n. 8 stalli per autovetture e n. 10 stalli per motoveicoli; nel piazzale a lato della SS 620, tra il km 12+480 e il km 12+530, stalli di sosta riservati alle sole autovetture; in tutto il piazzale adiacente all'albergo Bucaneve la sosta riservata alle sole autovetture; nel lato a valle della strada che da passo Lavazè porta in località Oclini, in tutto il piazzale sterrato sito nelle vicinanze alla Malga Varena, la sosta riservata alle sole autovetture; in località Malga Varena, un parcheggio a pagamento per le autocaravan (ossia l'area attrezzata già istituita nel 2016) e nelle immediate vicinanze un parcheggio gratuito per sole autovetture. Dunque, per effetto di tale ordinanza, le autocaravan non possono sostare nelle suddette aree se non a pagamento, ovvero gratuitamente in due stalli, ma per un tempo massimo di tre ore, a differenza degli altri veicoli (quali autovetture, autobus e motoveicoli), che possono fruire degli stalli ad essi riservati gratuitamente e senza limiti di tempo.

L'Associazione ricorrente ha, quindi, chiesto al Comune di Varena in data 25 luglio 2018 la revoca in autotutela della predetta ordinanza, ma il Comune non ha fornito riscontro la richiesta e, per tale ragione, l'Associazione medesima ha proposto un ricorso gerarchico ai sensi dell'art. 37 del codice della strada.

Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti con l'impugnato decreto n. 7 del 9 gennaio 2020, comunicato il 23 gennaio 2020, ha respinto il ricorso gerarchico e, quindi, l'Associazione ha chiesto l'accesso alle note prot. n. 5597 del 23 luglio 2019 e prot. n. 7325 del 16 ottobre 2019, citate nel predetto decreto; al Provveditorato alle OO.PP. per il Veneto, il Trentino - Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia l'accesso alla relazione istruttoria inviata al Ministero; al Comune

di Varena l'accesso a eventuali controdeduzioni al ricorso. Il Ministero ha parzialmente accolto l'istanza di accesso inviando la nota prot. n. 7325, con cui è stato sottoposto al Ministro lo schema di decreto, mentre il Provveditorato ha comunicato di non essere stato investito dell'attività istruttoria relativa al ricorso; il Comune, a sua volta, non ha fornito alcun riscontro all'istanza di accesso.

2. L'impugnato decreto n. 7 del 2020 - oltre a richiamare *«l'ordinanza sindacale n. 699/2018 del 24 luglio 2018 del Comune di Varena, che ha riservato la maggior parte degli stalli di sosta alle autovetture nella zona di Passo Lavazè»*, nonché *«la nota della Direzione Generale per la Sicurezza Stradale n.5597, in data 23.07.2019, sostituita con nota della Direzione Generale per la Sicurezza Stradale n. 7325 in data 16 ottobre 2019»* - è motivato come segue: *«la disciplina della circolazione stradale nella zona di Passo Lavazè si estrinseca in una specifica attività organizzativa con la quale l'ente locale intende operare scelte di natura programmatica, che attengono alla sfera ampiamente discrezionale, propria dell'Amministrazione locale, sottratta al presente sindacato, qualora non palesemente viziata da illegittimità o irrazionalità»*.

L'impugnata ordinanza n. 699 del 2018, a sua volta, giustifica la regolamentazione delle aree di sosta esistenti nella zona di passo Lavazè evidenziando che *«il Passo di Lavazè, ameno altopiano situato fuori del centro abitato ad un'altezza di circa 1800 111. s.l.m. nel Comune di Varena, è una zona che vede la presenza di numerosissimi turisti sia durante la stagione estiva attratti dal paesaggio stupendo e dalla possibilità di fruire di numerosi percorsi e passeggiate pedonali che durante la stagione invernale sono approntate le note e famose piste da sci di fondo»*, e che *«la zona è stata recentemente oggetto di lavori di bonifica l'area zona pascoliva, che sono stati realizzati nuovi percorsi per le piste di sci di fondo, che è stata realizzata una nuova area di sosta presso la loc. Malga Varena, che sono state sistemate le sponde del laghetto e che sono in fase di realizzazione ulteriori interventi sia per quanto riguarda la realizzazione di nuovi parcheggi che*

per nuove attività sportive invernali».

3. Dei provvedimenti impugnati l'Associazione ricorrente chiede l'annullamento per i seguenti motivi.

I) *Violazione delle norme sul procedimento; violazione dell'art. 3, comma 1, della legge n. 241/1990; eccesso di potere per difetto di istruttoria.*

Ai sensi dell'art. 74 del regolamento di esecuzione del codice della strada il ricorso gerarchico è deciso dal Ministro dei Lavori pubblici (oggi Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti), a seguito di un'apposita istruttoria a cura dell'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale (oggi Direzione generale per la sicurezza stradale). Dalla lettura dell'impugnato decreto n. 7 del 2020 non emerge però l'attività istruttoria svolta dal Ministero, fermo restando che la competente Direzione generale non ha disposto l'esecuzione di alcun sopralluogo da parte del competente Provveditorato. Inoltre l'impugnato decreto ministeriale richiama in motivazione soltanto l'ordinanza sindacale *«che ha riservato la maggior parte degli stalli di sosta alle autovetture nella zona di Passo Lavazè»*, mentre in realtà con il ricorso gerarchico è stata contestata anche la diversa regolamentazione della sosta delle diverse categorie di autoveicoli, perché solo per i due stalli riservati alle autocaravan (a differenza di tutti gli altri) la sosta viene consentita soltanto per un massimo di tre ore.

In definitiva il Ministero ha travisato i presupposti di fatto, con la conseguenza che non è stata considerata l'ingiustificata disparità di trattamento derivante dalla limitazione temporale della sosta prevista per le sole autocaravan, e comunque non ha valutato affatto le ragioni giuridiche esposte nel ricorso gerarchico, limitandosi ad invocare l'insindacabilità della scelta operata dal Comune.

II) *Eccesso di potere per contraddittorietà.*

L'impugnato decreto ministeriale si pone in contrasto con molteplici provvedimenti adottati dallo stesso Ministero nell'esercizio dei poteri di cui agli articoli 5, 35, 37 e 45 del codice della strada e, in particolare, con: A) il decreto prot. n. 777 del 24 luglio 2006 *“II Direttiva sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del*

codice della strada in materia di segnaletica e criteri per l'installazione e la manutenzione"; B) la nota prot. n. 31543 del 2 aprile 2007, sulla corretta applicazione del codice della strada in materia di circolazione e sosta delle autocaravan; C) la nota prot. n. 381 del 28 gennaio 2011 sulla predisposizione delle ordinanze di regolamentazione della circolazione; D) la direttiva n. 6688 del 24 ottobre 2000 sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del codice della strada in materia di segnaletica e criteri per l'installazione e la manutenzione; E) la nota prot. n. 752 del 5 febbraio 2018 con cui il Ministero ha invitato il Comune interessato a revocare un provvedimento analogo all'ordinanza n. 699 del 2018, ritenendolo *«discriminatorio nei confronti delle autocaravan che hanno la possibilità di sostare nell'area di parcheggio in esame solo per un periodo limitato (12 ore)»*.

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

L'ordinanza n. 699 del 2018 prevede che le autocaravan possano sostare gratuitamente in due stalli per un massimo di tre ore, a differenza degli altri veicoli (autovetture, autobus e motoveicoli), che possono fruire degli stalli per la sosta gratuitamente e senza limiti di tempo. Difatti, oltre le tre ore, l'utente in autocaravan, anche se non necessita di alcun servizio, è obbligato a fruire dell'area attrezzata a pagamento ubicata in prossimità del Passo Lavazè, sebbene tale area abbia una funzione diversa dalla sosta, perché offre servizi quali il collegamento elettrico, l'erogazione dell'acqua la video sorveglianza e la fruizione di un impianto igienico-sanitario destinato ad accogliere i residui organici e le acque chiare e luride raccolti negli impianti interni delle autocaravan.

Dunque la predetta ordinanza si pone in palese contrasto con la disposizione dell'art. 185, comma 1, del codice della strada, 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”*. Difatti il legislatore con tale disposizione ha inteso fissare

taluni principi - come la distinzione tra sostare e campeggiare e l'equiparazione delle autocaravan agli altri veicoli, ai fini della circolazione stradale in genere e dei divieti previsti dagli articoli 6 e 7 del codice della strada - sì da evitare irragionevoli discriminazioni per tale tipologia di autoveicoli, che sono spesso oggetto di limitazioni da parte degli enti proprietari delle strade.

Del resto la questione relativa alle preclusioni adottate da vari Comuni nei confronti delle autocaravan è stato oggetto di specifiche direttive ministeriali, impartite dal Ministero dei Trasporti con la nota prot. n. 31543 del 2 aprile 2007 (recepita dal Ministero dell'Interno con la circolare prot. n. 277 del 15 gennaio 2008, nonché dall'A.N.C.I., dall'U.P.I. e dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali con la nota prot. n. 1721 del 7 maggio 2008), sulla scorta delle quali il T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Sezione autonoma di Bolzano, con la recente sentenza n. 69 del 19 marzo 2019 ha accolto un analogo ricorso presentato dell'Associazione ricorrente contro il Comune di Terlano, evidenziando in motivazione che *«il Ministero ha reiteratamente affermato che non c'è differenza alcuna tra un autocaravan ed un altro veicolo, sicché, anche se gli spazi di sosta sono limitati, non è possibile effettuare discriminazioni»*.

IV) *Violazione degli articoli 6 e 7 del codice della strada.*

L'art. 6, comma 4, lett. b), del codice della strada, richiamato anche dall'art. 7, comma 1, lett. a), del medesimo codice, consente all'ente proprietario della strada di stabilire obblighi, divieti e limitazioni alle categorie di utenti e *“in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade”*. Invece con l'ordinanza sindacale n. 699/2018 è stata imposta una limitazione oraria che riguarda una determinata categoria di utenti, bensì una singola tipologia di veicolo, senza alcuna giustificazione. Difatti ai sensi dell'art. 47, comma 2, lett. b), del codice della strada l'autocaravan appartiene alla categoria internazionale M1 (veicoli destinati al trasporto di persone, aventi al massimo otto posti a sedere oltre al sedile del conducente), della quale fanno parte anche le autovetture; però la limitazione oraria, anziché riguardare l'intera categoria M1, è indirizzata a una

specifica tipologia di autoveicolo rientrante in tale categoria.

V) *Violazione dell'art. 5, comma 3, del codice della strada e dell'art. 3 della legge n. 241/1990.*

I provvedimenti di regolamentazione della circolazione devono essere adottati con ordinanze adeguatamente motivate, come ribadito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con la nota prot. n. 381 del 28 gennaio 2011. Ciononostante dall'ordinanza n. 699 del 2018 non si evincono i presupposti di fatto che giustificerebbero la limitazione temporale della sosta delle autocaravan negli stalli alle stesse riservati ad un massimo di tre ore.

VI) *Eccesso di potere per inosservanza di direttive ministeriali.*

L'ordinanza n. 699 del 2018 è stata adottata senza tener conto delle seguenti direttive ministeriali (alle quali gli enti proprietari delle strade sono sottoposti ai sensi degli articoli 5, comma 1, 35, comma 1, e 45, comma 2, del codice della strada): A) direttiva del Ministro dei Lavori Pubblici n. 6688 del 24 ottobre 2000, sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del codice della strada in materia di segnaletica e criteri per l'installazione e la manutenzione; B) direttiva del Ministero dei Trasporti di cui alla nota prot. n. 31543 del 2 aprile 2007, sulla corretta applicazione del codice della strada in materia di circolazione e sosta delle autocaravan; C) direttiva del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di cui alla nota prot. n. 381 del 28 gennaio 2011, per la predisposizione delle ordinanze di regolamentazione della circolazione stradale.

VII) *Eccesso di potere per disparità di trattamento e violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.*

L'ordinanza n. 699 del 2018, consentendo la sosta senza limiti di tempo ad autobus, motoveicoli e autovetture e limitandola a sole tre ore per le autocaravan, determina un'ingiustificata disparità di trattamento ed appare irragionevole e sproporzionata.

4. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si è costituito in giudizio per resistere al ricorso e con memoria depositata in data 11 giugno 2020 ha replicato

innanzi tutto alle censure relative al decreto ministeriale n. 7 del 2020 osservando che l'Autorità che decide sul ricorso gerarchico non è tenuta a confutare in modo analitico le censure dedotte, potendosi limitare a rappresentare sinteticamente le ragioni in base alle quali le stesse sono da ritenersi infondate, e che il ricorso previsto dall'art. 37 del codice della strada è un ricorso gerarchico improprio (ossia diretto ad un'Autorità non dotata di un potere di supremazia gerarchica), sicché il Ministro non può sostituire le proprie valutazioni a quelle sottese ai provvedimenti degli enti proprietari delle strade, che sono frutto di un'ampia discrezionalità, stante l'assetto istituzionale previsto dal Titolo V della Costituzione, che affida agli enti locali il governo del territorio. Inoltre, secondo il Ministero, il predetto art. 37 consente di ricorrere contro i provvedimenti che dispongono o autorizzano la collocazione della segnaletica stradale, sicché è preclusa la possibilità di confutare i provvedimenti con i quali l'ente locale opera scelte di natura programmatica o di pianificazione territoriale, com'è invece avvenuto nel caso in esame, nel quale la ricorrente contesta scelte discrezionali relative alle modalità atte a garantire la sicurezza della circolazione stradale. Né sussiste, secondo il Ministero, il denunciato contrasto con altri pronunciamenti ministeriali, perché quando è stato riscontrato un trattamento ingiustificatamente deteriore per la categoria delle autocaravan i ricorsi gerarchici sono stati accolti, mentre nel caso in esame il Comune ha previsto un ragionevole trattamento differenziato *«al fine di disciplinare l'utilizzo di un bene di rilevante interesse ambientale da parte delle diverse categorie di fruitori»*, perché il grande sviluppo del turismo in località di particolare pregio ambientale come il Passo Lavazè imponeva di adottare adeguate soluzioni organizzative.

Quanto alle censure relative all'ordinanza n. 699 del 2018, è stato evidenziato che la discrezionalità del Comune nell'adottare misure concernenti la circolazione stradale comprende anche la possibilità di differenziare la disciplina della sosta, in funzione delle diverse tipologie di autoveicoli, e che l'art. 54 del codice della strada distingue le autocaravan dalle altre categorie di autoveicoli, offrendo delle prime

un'autonoma definizione. Inoltre nessuna disposizione del codice della strada impone ai Comuni di disciplinare la sosta equiparando le autocaravan alle altre tipologie di autoveicoli di cui all'art. 54, così come nessuna disposizione del medesimo codice prevede la gratuità della sosta. Pertanto nel caso in esame con l'ordinanza n. 699 del 2018 sono state correttamente disciplinate le aree di sosta nella zona di passo Lavazè, istituendo stalli di sosta differenziati in ragione delle diverse tipologie di autoveicoli e destinando alle autocaravan un'apposita area di sosta a pagamento, ubicata nelle vicinanze. Del resto anche la Suprema Corte (Cass. civ. Sez. I, 28 agosto 2001, n. 11278) ha precisato che l'ente proprietario della strada può legittimamente vietare la sosta a particolari categorie di autoveicoli, come gli autocaravan, in applicazione del potere attribuito dall'art. 7 del codice della strada. Dunque non sussiste la denunciata disparità di trattamento in quanto - proprio in ragione della peculiarità delle autocaravan, veicoli destinati ad alloggiare persone, che ivi possono costumare pasti e sostare per la notte - il Comune ha realizzato un'apposita area attrezzata, limitando nel contempo la sosta delle autocaravan nella zona del Passo Lavazè.

5. Anche il Comune di Ville di Fiemme (succeduto al Comune di Varena) si è costituito in giudizio per resistere al ricorso e con memoria depositata in data 7 luglio 2020 - oltre a svolgere difese sostanzialmente analoghe a quelle del Ministero - ha evidenziato che l'istituzione di due stalli riservati agli autocaravan, con sosta temporale limitata ad un massimo di tre ore, mira a consentire a più utenti di usufruire gratuitamente, nella stessa giornata, della zona centrale del passo Lavazè, sì da *«evitare che gli stalli siano occupati permanentemente da chi arriva prima, obbligando in questo caso altri utenti camperisti ad utilizzare l'area attrezzata per autocaravan a pagamento (circa 40 posti) posta a circa 700 metri»*. Inoltre il Comune ha replicato alla censura incentrata sul difetto di istruttoria osservando che il Comune di Varena ha provveduto a realizzare un'area attrezzata a pagamento di 40 posti per la sosta di autocaravan, nonché alla realizzazione di un

parcheggio per autovetture per più di nuovi 200 posti auto, ad una distanza di circa 250 metri dalla zona lago, in attuazione del Programma Integrato di Intervento per la Riqualificazione Ambientale (di seguito PIIRA) relativo all'Altopiano e Passo di Lavazè, ove sono indicati i flussi di traffico sia estivi che invernali, il numero di utenze presenti, i veicoli che transitano e che devono sostare. Né sussiste, secondo il Comune, la denunciata disparità di trattamento, sia perché la realizzazione della predetta area attrezzata dimostra semmai l'attenzione che l'Amministrazione ha rivolto ai camperisti, sia perché non sono stati previsti divieti di sosta per i camper, bensì segnali che individuano gli stalli riservati alla sosta delle varie categorie di veicoli (autobus, camper, autovetture, moto, autoveicoli al servizio di persone con impedita o limitata capacità motoria). In ogni caso correttamente è stato respinto il ricorso gerarchico proposto dall'Associazione ricorrente in quanto l'ordinanza n. 699 del 2018 ha previsto una nuova regolamentazione della sosta e della circolazione *«al fine di salvaguardare il patrimonio ambientale della zona limitrofa al Passo di Lavazè, che per le peculiari caratteristiche paesaggistiche è meta di una consistente affluenza turistica»*.

6. L'Associazione ricorrente con memoria depositata in data 1° ottobre 2020 ha replicato alle difese delle controparti osservando innanzi tutto che, sebbene l'autocaravan abbia caratteristiche diverse da un'autovettura, ciò non rileva in questa sede, perché ai fini della sosta - qualificata dall'art. 157 del codice della strada come sospensione della marcia del veicolo protratta nel tempo, con possibilità di allontanamento da parte del conducente - una autocaravan non è diversa da qualsiasi altro veicolo e, quindi, una limitazione temporale della sosta prevista solo per le autocaravan determina un'evidente disparità di trattamento. Inoltre, secondo la ricorrente, enfatizzare l'esistenza di un'area attrezzata nelle vicinanze del Passo significa confondere la sosta con l'uso del veicolo, perché la predetta area attrezzata è dotata di servizi che l'utente in autocaravan non è obbligato a utilizzare se intende semplicemente sostare come qualsiasi altro veicolo. Riguardo alle difese svolte dal Comune, la ricorrente ha replicato che delle presunte

esigenze di rotazione delle autocaravan e di salvaguardia del patrimonio ambientale non vi è traccia nella motivazione dell'impugnata ordinanza sindacale e che non si può confondere l'istruttoria del PIIRA, peraltro risalente al 2008, con l'inesistente istruttoria all'esito della quale si è deciso di limitare a tre ore la sosta nei due stalli riservati alle autocaravan.

Né rileva, secondo la ricorrente, la sentenza della Corte di Cassazione n. 11278/2001, perché nella fattispecie era stata censurata l'opportunità della scelta operata dall'amministrazione, mentre con il ricorso in esame viene censurata la legittimità dell'impugnata ordinanza sindacale, in quanto viziata da violazione di legge ed eccesso di potere.

Infine la ricorrente ha stigmatizzato la contraddittorietà della difesa del Ministero, che - dopo essersi pronunciato nel merito, rigettando il ricorso gerarchico - nel presente giudizio sostiene invece che tale ricorso esulava dall'ambito di applicazione dell'art. 37, comma 3, del codice della strada: difatti, se così fosse, il Ministero avrebbe dovuto dichiarare irricevibile il ricorso gerarchico.

7. Alla pubblica udienza del 22 ottobre 2020 il ricorso è passato in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare il Collegio osserva che, sebbene l'impugnato D.M. n. 7 del 2020 sia stato comunicato il 23 gennaio 2020 ed il presente ricorso sia stato notificato il 19 maggio 2020, il ricorso stesso non è tardivo in quanto deve farsi applicazione del combinato disposto dell'art. 84, comma 1 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, con l'art. 36, comma 1 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito dalla legge 5 giugno 2020, n. 40, in forza del quale anche il termine per ricorrere innanzi al Giudice amministrativo è stato sospeso a decorrere dall'8 marzo 2020 e fino all'11 maggio 2020.

2. Passando al merito, giova innanzi tutto evidenziare che il terzo comma dall'art. 37 del codice della strada - che oggi risulta abrogato dall'art. 49, comma 5-ter, lett.

e), del decreto legge. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 - consentiva di proporre ricorso al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti “*contro i provvedimenti e le ordinanze che dispongono o autorizzano la collocazione della segnaletica*” e che nella fattispecie il Ministero per giustificare la laconica motivazione dell’impugnato decreto ministeriale (ove si legge che «*la disciplina della circolazione stradale nella zona di Passo Lavazè si estrinseca in una specifica attività organizzativa con la quale l’ente locale intende operare scelte di natura programmatica, che attengono alla sfera ampiamente discrezionale, propria dell’Amministrazione locale, sottratta al presente sindacato, qualora non palesemente viziata da illegittimità o irrazionalità*»), ha evidenziato, nelle proprie difese, che in sede di decisione sul ricorso gerarchico non occorre un’analitica confutazione delle censure dedotte dal ricorrente e che quello previsto dal predetto art. 37 è un ricorso gerarchico improprio, sicché il Ministro non può sostituire le proprie valutazioni a quelle sottese ai provvedimenti dei Comuni, frutto di un’ampia discrezionalità, specie laddove si tratti (come nel caso in esame) di valutazioni relative alle modalità atte a garantire la sicurezza della circolazione.

Sebbene tali considerazioni siano senz’altro condivisibili, tuttavia non v’è dubbio che anche laddove sia stato proposto un ricorso gerarchico improprio - ossia diretto ad una Autorità non dotata di un potere di supremazia gerarchica, ma soltanto di un generico potere di vigilanza (*ex multis*, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 8 febbraio 2011 , n. 384), come nella fattispecie dell’art. 37, comma 3, del codice della strada - l’Autorità adita possa esercitare sul provvedimento frutto di discrezionalità amministrativa un sindacato esteso alla verifica dell’eccesso di potere, in presenza di figure sintomatiche come la violazione di circolare, l’ingiustificata disparità di trattamento e il difetto di istruttoria e di motivazione. Difatti anche il ricorso gerarchico improprio, al pari degli altri ricorsi amministrativi, è preordinato a verificare la conformità dell’atto impugnato in sede gerarchica alle norme la cui violazione è stata posta a fondamento dell’atto di

impugnazione (*ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 6 novembre 2017, n. 5157), tra le quali vanno senz'altro inclusi i principi generali dell'azione amministrativa desumibili dall'art. 97 Cost..

3. Ciò posto, coglie senz'altro nel segno l'Associazione ricorrente quando lamenta, con i primi due motivi, che la laconica motivazione dell'impugnato decreto induce a ritenere che il Ministero non abbia adeguatamente valutato le censure esposte nel ricorso gerarchico - e, in particolare, quelle incentrate sull'ingiustificata disparità di trattamento derivante dalla limitazione temporale della sosta delle autocaravan negli stalli alle stesse riservati, sulla violazione delle direttive ministeriali impartite con le note prot. n. 31543 del 2 aprile 2007 e prot. n. 381 del 28 gennaio 2011 - così avallando la predetta disparità di trattamento, peraltro in contrasto con la decisione assunta dallo stesso Ministero, con la nota prot. n. 752 del 5 febbraio 2018, in relazione ad un caso analogo.

In particolare con il ricorso gerarchico è stata censurata innanzi tutto una carenza di istruttoria e l'assenza di una specifica motivazione (nell'ordinanza n. 699 del 2018) in ordine alla *«discriminante distribuzione degli spazi di sosta in località Passo di Lavazè a danno degli utenti della strada in autocaravan ai quali è consentito sostare gratuitamente in soli due stalli e al massimo per tre ore a differenza delle autovetture alle quale sono riservate gratuitamente e senza limiti di tempo gran parte degli spazi di sosta disponibili»*, osservando che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nella nota prot. n. 381 del 28 gennaio 2011 ha chiarito quanto segue: *«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».

Sempre nel ricorso gerarchico è stato dedotto che la suddetta limitazione temporale - non risultando frutto di un’adeguata istruttoria e non essendo supportata da una specifica motivazione - si pone altresì in contrasto con le direttive ministeriali impartite con la nota prot. n. 31543 del 2 aprile 2007, e nel presente ricorso è stato posto in rilievo che la rilevanza di tali direttive ministeriali, ai fini del presente giudizio, è confermata da recente pronuncia (T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 19 marzo 2019, n. 69), ove si legge quanto segue: «*La questione del transito e della sosta degli autocaravan sulle strade pubbliche è stata ampiamente esaminata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nella direttiva prot. n. 31543 dd. 2.4.2007 ... ed è stata anche oggetto di numerose note ministeriali di chiarimento in ordine alle preclusioni adottate da vari Comuni nei confronti degli autocaravan A tal riguardo, il Ministero ha reiteratamente affermato che non c’è differenza alcuna tra un autocaravan ed un altro veicolo, sicché, anche se gli*

spazi di sosta sono limitati, non è possibile effettuare discriminazioni. Un tanto perché l'art. 185, comma 1, del d.lgs. n. 285 del 1992 stabilisce che "i veicoli di cui art. 54, comma 1, lettera m) (e cioè gli autocaravan n.d.r.), ai fini della circolazione stradale in genere ed agli effetti dei divieti e limitazioni previsti negli artt. 6 e 7, sono soggetti alla stessa disciplina prevista per gli altri veicoli". Stabilisce inoltre il successivo comma 2 dello stesso art. 185 che "La sosta delle autocaravan, 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". Per quanto attiene alla sosta, il principio di non discriminazione fissato dall'art. 185, comma 1, non consente di escludere dalla circolazione l'autocaravan (che ai sensi del citato art. 54 del Codice della Strada rientra anch'esso nella categoria degli autoveicoli) da una strada e/o da un parcheggio ed allo stesso tempo consentirlo alle autovetture che sono anch'esse autoveicoli».

Infine nel presente ricorso è stata richiamata la decisione assunta con la nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione Generale per la Sicurezza Stradale, prot. n. 752 del 5 febbraio 2018, con cui un Comune è stato invitato a revocare un provvedimento (analogo all'ordinanza n. 699 del 2018) a mezzo del quale erano stati istituiti parcheggi riservati alle sole autovetture senza limitazione oraria, ed un area di sosta riservata alle autocaravan con una limitazione oraria (12 ore), ritenendolo non adeguatamente motivato e discriminatorio nei confronti delle autocaravan.

Ebbene, alla luce di quanto precede - e considerato che ai sensi dell'art. 5, comma 1, del codice della strada il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti "può impartire le direttive per l'applicazione delle norme concernenti la regolamentazione della circolazione sulle strade" (potere ribadito dall'art. 35 del

medesimo codice, secondo il quale il Ministro può *“impartire direttive per l’organizzazione della circolazione e della relativa segnaletica stradale, sentito il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio per gli aspetti di sua competenza, su tutte le strade”*) - ritiene innanzi tutto il Collegio che non possa dubitarsi del potere di indirizzo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti invocato dall’Associazione ricorrente e, quindi, che il Ministero non avrebbe potuto esimersi dal rilevare i profili di eccesso di potere denunciati dalla medesima Associazione con il ricorso gerarchico.

Difatti l’ordinanza sindacale n. 699 del 2018 contiene soltanto generici riferimenti alla *«presenza di numerosissimi turisti sia durante la stagione estiva attratti dal paesaggio stupendo e dalla possibilità di fruire di numerosi percorsi e passeggiate pedonali che durante la stagione invernale»*, nonché agli interventi di riqualificazione eseguiti nella zona del Passo Lavazè, ivi compresa la realizzazione di *«una nuova area di sosta presso la loc. Malga Varena»*, ma non consente affatto di comprendere le ragioni della censurata limitazione temporale per la sosta delle autocaravan negli stalli alle stesse riserve. Pertanto, allo stato degli atti, tale limitazione configura un’ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista per la sosta negli spazi riservati alle altre categorie di autoveicoli e, quindi, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti - in linea con le richiamate direttive ministeriali e con le precedenti decisioni adottate dal proprio dicastero - avrebbe senz’altro dovuto disporre l’annullamento della predetta ordinanza sindacale.

4. Né vale a smentire l’esistenza di un’ingiustificata disparità di trattamento la disposizione dell’art. 54 del codice della strada, invocata dal Ministero in quanto differenzia le autocaravan dalle altre categorie di autoveicoli, o l’ulteriore circostanza, parimenti invocata dal Ministero, che nessuna disposizione del codice della strada imponga ai Comuni di disciplinare la sosta equiparando le autocaravan alle altre tipologie di autoveicoli o prevedendo la gratuità della sosta degli autoveicoli.

È ben vero che dell'art. 54, comma 1, del codice della strada - nel definire gli autoveicoli come *“veicoli a motore con almeno quattro ruote, esclusi i motoveicoli”* - opera (per quanto rileva in questa sede) una distinzione tra, le autovetture, definite *“veicoli destinati al trasporto di persone, aventi al massimo nove posti, compreso quello del conducente”*, gli *“autobus, definiti “veicoli destinati al trasporto di persone equipaggiati con più di nove posti compreso quello del conducente”* e le autocaravan, definite *“veicoli aventi una speciale carrozzeria ed attrezzati permanentemente per essere adibiti al trasporto e all'alloggio di sette persone al massimo compreso il conducente”*. Tuttavia è altrettanto vero che, come evidenziato dalla richiamata giurisprudenza (T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Bolzano, n. 69/2019 cit.), le autocaravan ai sensi dell'art. 185 del codice della strada sono autoveicoli che - pur tenuto delle loro peculiari caratteristiche - *“ai fini della circolazione stradale in genere ed agli effetti dei divieti e limitazioni previsti negli articoli 6 e 7, sono soggetti alla stessa disciplina prevista per gli altri veicoli”* (comma 1), con l'ulteriore conseguenza che la sosta delle autocaravan, *“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”* (comma 2), fermo restando che, in caso di sosta a pagamento, alle autocaravan si applicano *“tariffe maggiorate del 50% rispetto a quelle praticate per le autovetture in analoghi parcheggi della zona”* (comma 3) e fermo restando il divieto di *“scarico dei residui organici e delle acque chiare e luride su strade ed aree pubbliche al di fuori di appositi impianti di smaltimento igienico-sanitario”* (commi 4 e 5). Dunque, con riferimento alla disciplina della sosta delle autocaravan, una corretta interpretazione delle disposizioni dell'art. 185 induce a ritenere che è ivi prevista l'applicazione di tariffe maggiorate in caso di sosta a pagamento e che non sono consentiti scarichi di alcun genere, mentre non

sono previste limitazioni della durata temporale della sosta, del tipo di quella introdotta con l'ordinanza n. 699 del 2018.

Né tantomeno valgono a giustificare la contestata disparità di trattamento le difese svolte in giudizio dal Comune. Innanzi tutto la realizzazione di un'area attrezzata destinata a parcheggio a pagamento per le autocaravan predetta dimostra senz'altro l'attenzione rivolta ai camperisti. Tuttavia - come correttamente osservato dalla ricorrente nella memoria di replica - la presenza di tale area attrezzata non giustifica, di per sé, la limitazione temporale della sosta delle autocaravan, perché i camperisti non sono obbligati a utilizzare l'area attrezzata se intendono soltanto sostare nella zona del Passo Lavazè come i conducenti degli altri autoveicoli.

Inoltre - posto che l'ordinanza n. 699 del 2018 reca, come già evidenziato, solo generici riferimenti alla *«presenza di numerosissimi turisti sia durante la stagione estiva attratti dal paesaggio stupendo e dalla possibilità di fruire di numerosi percorsi e passeggiate pedonali che durante la stagione invernale»* - coglie nel segno la ricorrente anche quando osserva che il Comune, invocando in memoria esigenze di rotazione delle autocaravan e di salvaguardia del patrimonio ambientale, pone in essere un inammissibile tentativo di motivazione postuma della predetta ordinanza, perché in tale provvedimento non vi è traccia alcuna di tali esigenze.

5. Le considerazioni sin qui svolte valgono evidentemente anche a dimostrare la fondatezza delle censure (dedotte con gli ultimi tre motivi di ricorso), con le quali la ricorrente lamenta altresì che l'impugnata ordinanza sindacale è viziata per carenza di istruttoria e di motivazione, determina un'ingiustificata disparità di trattamento nei riguardi delle autocaravan e contrasta con le direttive ministeriali impartite con le note prot. n. 31543 del 2 aprile 2007 e prot. n. 381 del 28 gennaio 2011.

6. Infine nessun rilievo può assumere in questa sede la sentenza della Corte di Cassazione n. 11278/2001, invocata da entrambe le Amministrazioni resistenti per dimostrare che il potere (previsto dall'art. 185, comma 2, del codice della strada) di

vietare la sosta delle autocaravan giustificerebbe, di per sé, la possibilità di istituire stalli di sosta differenziati per le autocaravan, in ragione delle diverse caratteristiche di tale autoveicoli, com'è accaduto nel caso in esame.

Osserva al riguardo il Collegio che la Suprema Corte con tale pronuncia ha giudicato inammissibile uno specifico motivo di ricorso (con cui era stato dedotto che *«il sindaco avrebbe potuto attuare le ragioni di igiene e sanità a base dell'ordinanza con il mero divieto di campeggio e non con quello di sosta»* e che *«l'espressione “dove consentita” dell'art. 185 C.d.S. si giustifica con la previsione degli artt. 6 e 7 per la quale è possibile il divieto per motivi di sicurezza della circolazione e accertate ragioni di necessità nel caso insussistenti»*) perché *«il potere di vietare la sosta di veicoli di cui agli art. 6, 4 comma, lett. b, d ed f, anche con riferimento ad alcune categorie particolari di utenti e per ragioni di igiene, è espressione di una discrezionalità non sindacabile dall'A.G.O. della quale il pretore ha valutato l'uso legittimo da parte del sindaco ... con motivazione comunque logica e congrua»*.

Coglie allora nel segno la ricorrente quando osserva che - a differenza del giudizio oggetto della predetta sentenza - nel caso in esame non è contestata innanzi al Giudice amministrativo l'opportunità della scelta operata dal Comune, bensì la legittimità della stessa, in quanto viziata da violazione di legge ed eccesso di potere per violazione di circolare, ingiustificata disparità di trattamento e difetto di istruttoria e di motivazione.

7. In definitiva il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, si deve disporre l'annullamento del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 7 del 9 gennaio 2020, nonché dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Varena n. 699 del 24 luglio 2018, nella parte in cui prevede una limitazione temporale di tre ore per la sosta delle autocaravan negli stalli alle stesse riservati, con assorbimento delle restanti censure.

8. In applicazione della regola della soccombenza le spese del presente giudizio,

liquidate nella misura indicata nel dispositivo, devono essere poste a carico delle Amministrazioni resistenti.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 62/2020, lo accoglie come indicato in motivazione e, per l'effetto, annulla il decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 7 del 9 gennaio 2020, nonché l'ordinanza del Sindaco del Comune di Varena n. 699 del 24 luglio 2018, nella parte in cui prevede una limitazione temporale di tre ore per la sosta delle autocaravan negli stalli alle stesse riservati.

Condanna il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il Comune di Ville di Fiemme al pagamento, in favore dell'Associazione ricorrente, delle spese lite, liquidate nella misura complessiva di euro 3.000,00 (tremila/00), di cui 1.500,00 (millecinquecento/00) a carico del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e 1.500,00 (millecinquecento/00) a carico del Comune di Ville di Fiemme, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Polidori, Presidente FF, Estensore

Mara Bertagnolli, Consigliere

Antonia Tassinari, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Carlo Polidori

IL SEGRETARIO