

Oggetto: nota Prot. 0031543/2007 del 2 aprile 2007 emanata dal Ministero dei Trasporti in materia di circolazione e sosta delle autocaravan

Con nota del 2 aprile 2007, Prot. 0031543/2007, il Ministero dei Trasporti ha preso posizione in materia di circolazione e sosta delle autocaravan, puntualizzando la corretta interpretazione ed applicazione delle norme del Codice della strada in materia.

L'emanazione di tale provvedimento si è resa necessaria a seguito delle innumerevoli e ripetute istanze presentate ai sensi dell'art. 6 del regolamento di esecuzione e di attuazione - D.P.R. 445/1992 - circa la corretta applicazione del Codice della strada in materia di autocaravan (articolo 185 C.d.S.), e - aspetto particolarmente importante - è stato emanato ai sensi dell'art. 35, comma 1, che, come è noto, conferisce al Ministero dei Trasporti il potere di direttiva in materia di Codice della strada, vincolando in tal modo gli enti proprietari delle strade ad applicare le disposizioni in esse contenute. Sulla base della casistica delle fattispecie e dei casi particolari che sono emersi dagli esposti, il Ministero con la nota in oggetto ha precisato quanto segue.

L'autocaravan è definito quale autoveicolo avente una speciale carrozzeria ed attrezzato permanentemente per essere adibito al trasporto e all'alloggio di sette persone al massimo, compreso il conducente (art. 54 c.1 lett.m) del Codice della Strada).

Ai fini della circolazione stradale in genere e agli effetti dei divieti di cui agli artt. 6 e 7 del Codice, gli autocaravan sono soggetti alla stessa disciplina prevista per gli altri veicoli (art. 185 c.1).

La loro sosta, ove consentita, non costituisce campeggio, attendamento e simili se essi poggiano sul suolo esclusivamente con le ruote, non emettono deflussi propri e non occupano la sede stradale in misura eccedente il proprio ingombro (art. 185 c.2).

Nel caso di sosta, o parcheggio a pagamento, le tariffe possono essere maggiorate fino al 50% rispetto a quelle praticate per le autovetture in analoghi parcheggi della zona (art. 185 c.3).

E' vietato lo scarico di residui organici e di acque chiare e luride su strade e aree pubbliche, al di fuori di appositi impianti di smaltimento igienico-sanitario (art. 185 c.4).

Nel Regolamento sono stabiliti i criteri per la realizzazione, nelle aree attrezzate riservate alla sosta e al parcheggio delle autocaravan e nei campeggi, dei suddetti impianti igienico-sanitari (art. 378).

I provvedimenti per la regolamentazione della circolazione sono emessi dall'ente proprietario della strada, con ordinanze motivate e rese note al pubblico mediante i prescritti segnali (art. 5 c.3).

Fuori dei centri abitati l'ente proprietario della strada può, con l'ordinanza di cui all'art. 5 c.3, stabilire obblighi, divieti e limitazioni, di carattere temporaneo o permanente, per ciascuna strada o tratto di essa, o per determinate categorie di utenti, in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade (art. 6 c.4 lett.b)).

Esso può, inoltre, vietare o limitare o subordinare al pagamento di una somma il parcheggio o la sosta dei veicoli (art. 6 c.4 lett.d))

Esso può, infine, vietare temporaneamente la sosta su strade o tratti di esse per esigenze di carattere tecnico o di pulizia, dandone comunicazione con i rispettivi segnali o eventualmente altri mezzi appropriati, non meno di 48 ore prima (art. 6 c.4 lett.f)).

• Nei centri abitati i comuni possono, con ordinanza del sindaco, adottare i provvedimenti di cui all'art. 6 c.4 (art. 7 c.1 lett.a)).

• Essi, inoltre, possono stabilire aree nelle quali è autorizzato il parcheggio dei veicoli (art. 7 c.1 lett.e)).

• Essi possono, altresì, previa determinazione della giunta, stabilire aree destinate al parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma, da riscuotere mediante dispositivi di controllo della durata, anche senza custodia del veicolo (art. 7 c.1 lett.f)).

• Essi possono, infine, istituire le aree attrezzate riservate alla sosta e al parcheggio delle autocaravan di cui all'art. 185 (art. 7 c.1 lett.h)).

Per quanto sopra, appare chiaro che il Comune, con ordinanza motivata in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade, può vietare permanentemente la sosta a determinate categorie di utenti.

In difetto di tali stringenti motivazioni, il Comune può in ogni caso, sempre con ordinanza motivata, vietare permanentemente la sosta dei veicoli in generale.

Nel caso di autocaravan che poggino sulla sede stradale con le proprie ruote, senza emettere deflussi propri, e che non occupino la sede stradale in misura eccedente il proprio ingombro, in assenza di ostacoli atti a giustificarla (limitazioni alla circolazione dirette ai veicoli aventi una sagoma per altezza superiore all'altezza di un ostacolo non eliminabile) la limitazione alla circolazione stradale e sosta per detta particolare categoria di autoveicolo appare illegittima.

A tale riguardo si richiama integralmente quanto contenuto nella Direttiva dell'ex Ministero dei Lavori Pubblici 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". In particolare il paragrafo 5 ("Impieghi non corretti della segnaletica stradale"), punto 1 ("Casi più ricorrenti di vizi dei procedimenti") indica espressamente le ordinanze di divieto di circolazione e sosta di autocaravan e caravan, le cui finalità hanno scarsa o del tutto carente attinenza con la circolazione, e invece celano non espressi motivi di interessi locali, non perseguibili con lo strumento dell'ordinanza sindacale a norma dell'art. 7.

NEL MERITO

L'argomento è già stato trattato, come sopra detto, sia pure sinteticamente nel punto 5.1 della direttiva 24 ottobre 2000, in relazione ai vizi più ricorrenti dei provvedimenti che dispongono la collocazione di segnaletica stradale.

Nonostante il tempo intercorso si è avuto modo di accertare, soprattutto attraverso numerose istanze avanzate dai proprietari di autocaravan e dalle Associazioni, in particolare l'Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti, che proseguono attività di regolamentazione della circolazione, in particolare da parte dei comuni, che vedono spesso danneggiati e a volte discriminati detti autoveicoli nonostante una chiara regolamentazione.

Non è inutile, in proposito, ripercorrere le tappe che hanno portato alla attuale formulazione degli artt. 54, comma 1, lettera m), 56, comma 2, lettera e) e 185 del Codice; e dell'art. 378 del Regolamento, che trattano la materia.

Già con la Legge 336/91 (detta Legge Fausti) il legislatore era intervenuto, per evitare gli annosi contenziosi tra i proprietari dell'autoveicolo AUTOCARAVAN e Pubblici Amministratori, con una ratio semplice e chiara, portatrice di una serie di innovazioni identificabili, almeno, nei seguenti punti fondamentali:

la conferma che le autocaravan sono autoveicoli e sono parificati a tutti gli altri autoveicoli;

la netta distinzione tra il "sostare" e il "campeggiare";

l'obbligo all'allestimento di impianti igienico-sanitari su strade, autostrade e campeggi al fine di tutelare l'igiene pubblica del territorio, raccogliendo i residui organici e le acque chiare e luride raccolti negli impianti interni delle autocaravan.

la possibilità al Comune di prevedere l'allestimento di aree attrezzate riservate alla sosta e al parcheggio delle autocaravan, al fine di sviluppare il turismo itinerante praticato con detti autoveicoli. Un intervento, pertanto, complessivamente teso a promuovere e non ad impedire la circolazione alle autocaravan.

Il legislatore è successivamente intervenuto, sempre per evitare gli annosi contenziosi tra i possessori delle autocaravan ed i Pubblici Amministratori, inserendo in toto i principi della Legge n. 336/91 nel nuovo Codice della Strada.

Secondo la chiara, univoca volontà di legge, ai sensi dell'art. 185, 1° comma del Codice della Strada: "i veicoli di cui all'art. 54, comma 1, lettera m), ai fini della circolazione stradale in genere e agli effetti dei divieti e limitazioni previsti negli articoli 6 e 7, sono soggetti alla stessa disciplina prevista per gli altri veicoli".

NEL FATTO

Analizzando in modo più dettagliato le ordinanze dei Pubblici Amministratori si ritrovano le più disparate motivazioni per giustificare le limitazioni alla circolazione della categoria di autoveicoli in esame.

A volte il comune vieta la sosta e la circolazione alle autocaravan attraverso un'ordinanza motivata dalla 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. In proposito la Corte Costituzionale, con sentenza n. 9 del 19 giugno 1956, ha dato di questo concetto giuridico la seguente nozione: "Ordine Pubblico è la situazione in cui sia assicurato a tutti il pacifico esercizio dei diritti di libertà e in cui il singolo possa svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale: è l'ordinato vivere civile che è indubbiamente meta di uno stato libero e democratico".

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.

Il Pubblico Amministratore giustifica il proprio provvedimento sostenendo che il suo obiettivo è solo quello di frenare "... abusi di carattere igienico-sanitario connessi allo scarico d'acque nere e bianche sulla pubblica via ...", ovvero di "... prevenire qualsivoglia pericolo di infezioni virali o di malattie infettive, la cui insorgenza può verificarsi per l'incontrollato e disordinato deposito di liquami e materie organiche oltre che dei rifiuti solidi ...".

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, lett. f) e g) del Codice della strada, deve essere sanzionata ai sensi del medesimo articolo, commi 2, 3 e 4.

Tra l'altro tale motivazione non può trovare sostegno adottando un divieto preventivo sulla presunzione di violazione futura di una norma, in quanto è palese che la sanzione si applica quando si realizza una particolare situazione di illegittimità che la norma prevede in astratto.

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. In caso contrario, se ciò avviene sulla pubblica via, tale condotta deve essere sanzionata.

L'aprire le porte di un veicolo e discendere dallo stesso non è campeggiare mentre il lasciare aperte le porte e le finestre di un autoveicolo, costituendo pericolo o intralcio per gli utenti della strada, non attiva il campeggiare ma viola l'articolo 157 del Codice della Strada.

E' 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.

Altro caso tipico riguarda il comune che vieta l'accesso ad un parcheggio alle autocaravan, consentendolo invece alle autovetture, dimenticando che l'organizzazione di un parcheggio deriva dalla progettazione del numero di stalli di sosta, dalla apposizione della relativa segnaletica stradale, soprattutto orizzontale, che dipende dalla tipologia dei veicoli che li possono fruire.

Ai sensi dell'articolo 185 del Codice della Strada non si può escludere dalla circolazione l' "autocaravan" (autoveicolo ai sensi dell'articolo 54 del Codice della Strada) da una strada e/o da un parcheggio ed allo stesso tempo consentirlo alle autovetture che sono anch'esse autoveicoli.

Per quanto detto, se la zona è sottoposta ad un traffico sostenuto e vi sono a disposizione pochi stalli di sosta è auspicato l'attivare una sosta limitata nel tempo in modo che tutti, a prescindere dall'autoveicolo che utilizzano, possano fruire del territorio senza subire discriminazione, ovvero realizzare un'area di parcheggio riservata alla sosta delle autocaravan ed autoveicoli simili per massa e dimensioni, a condizioni che tale area sia posizionata a distanza ragionevole dalla zona interessata.

E' altresì auspicata l'ottimizzazione alla fruizione dei parcheggi, senza diminuirne gli stalli, aumentando la lunghezza di alcuni di essi, ovvero riservare una parte dell'area di parcheggio alla sosta delle autocaravan, tracciando appositi stalli di sosta ed installando specifica segnaletica verticale.

Pertanto, non conforme a legge, e frutto di eccesso di potere, dovrebbe essere ritenuta l'ordinanza che interdica la circolazione o l'accesso alle autocaravan in un parcheggio e/o in stalli di sosta sulla strada dove è, al contrario, consentito alle autovetture e ad altri veicoli aventi stesso ingombro.

Talvolta i comuni, allo scopo di impedire fisicamente la circolazione delle autocaravan, emanano ordinanze per far installare all'ingresso di una strada o di un parcheggio una sbarra ad altezza ridotta dal suolo.

In tali casi, l'installazione appare illegittima in assenza di altezze inferiori nella strada e/o parcheggio che ne giustificano tecnicamente l'installazione.

Inoltre, l'installazione di una sbarra ad altezza ridotta dal suolo è suscettibile, oltre che di limitare la circolazione stradale, anche, eventualmente, di compromettere la sicurezza stradale nonché di impedire e/o limitare la circolazione dei veicoli preposti agli interventi di emergenza quali ambulanze, veicoli dei Vigili del Fuoco, veicoli della Protezione Civile, ecc....;

Tra l'altro, tale dispositivo non può essere neppure considerato dissuasore di sosta come definito dall'art. 180 del Regolamento di esecuzione, essendo lo stesso un dispositivo di sicurezza (come previsto dalla circolare n. 1357 del 7.5.1985 sulla segnaletica afferente i passaggi a livello su linee elettrificate ed i

cavalcavia ferroviari) da utilizzare dove la presenza di ostacoli al di sopra della carreggiata rende necessario, in posizione anticipata, impedire il transito (e non la sosta) di veicoli alti per evitare che restino incastrati o non possano manovrare per tornare indietro.

L'assenza di tale condizione preliminare non ne giustifica l'adozione come dissuasore di sosta.

In virtù dei casi sopra esposti si riscontrano evidenti cause di illegittimità presenti nei provvedimenti aventi per oggetto le limitazioni alla circolazione e alla sosta delle autocaravan.

In particolar modo la violazione del criterio di imparzialità e la disparità di trattamento, in quanto i provvedimenti limitativi, così come predisposti, risultano in violazione del principio di uguaglianza, sancito dagli artt. 3 e 16 della Carta Costituzionale, e operano una discriminazione fra gli utenti della circolazione stradale.

Nella maggior parte dei casi, nei provvedimenti degli enti locali assunti in tal senso, si evidenzia una non congrua valutazione della situazione per carenza di attività istruttoria, non effettuata, o sommaria e non esauriente, ovvero effettuata in base a situazioni che prescindono dall'interesse di garantire la sicurezza della circolazione stradale.

In tal caso il provvedimento, risultando contraddittorio ed inadeguato a realizzare le dichiarate finalità, risulterebbe illegittimo.

Tenuto conto delle potenziali situazioni di contenzioso in materia di circolazione e sosta delle autocaravan per le quali possono essere investiti i Comuni, si invita codesta Associazione a provvedere ad assicurare la massima diffusione della nota in oggetto, al fine di consentire ai medesimi enti locali di emanare le Ordinanze ovvero adeguare e modificare quelle già in essere, in conformità alle disposizioni sopra dettate, al fine di evitare l'instaurazione di inutili ed onerosi contenziosi amministrativi e giurisdizionali.

Si fa presente che il Ministero dell'Interno ha già provveduto a recepire la nota in oggetto con la circolare prot. n. 0000277 del 15.01.2008, che si trasmette in copia.