Circolare prot. N. 277 del 14 gennaio 2008

Ministero dell'Interno – Circolare prot. N. 277 del 14 gennaio 2008 – Direttiva del Ministero dei Trasporti ai sensi dell'art. 35 comma 1 del Codice della Strada. Linee guida in materia di circolazione e sosta delle autocaravan.

Ministero dell'Interno

Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e per gli Uffici Territoriali di Governo

Direzione Generale UTG

Prot. Uscita del 15 gennaio 2008

Numero: 0000277

Classifica: M/

ROMA 14 gennaio 2008

OGGETTO: Direttiva del Ministero dei Trasporti ai sensi dell'art. 35 comma 1 del Codice della Strada. Linee guida in materia di circolazione e sosta delle autocaravan.

Il Ministero dei Trasporti, avendo ricevuto numerosi esposti in materia di circolazione delle autocaravan ha ritenuto di esercitare il potere di direttiva ai sensi della norma citata in oggetto con una serie di precisazioni che vengono trasmesse alle SS.LL. affinchè ne tengano conto nell'esercizio delle relative competenze.

Il documento in questione parte da una serie di premesse che puntualizzano gli aspetti tecnici e normativi della materia. In particolare:

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) ).

Tenendo conto delle sopra riportate puntualizzazioni, il Comune, con ordinanza motivata in relazione alle esigenze della circolazione, alle caratteristiche strutturali delle strade e nei casi in cui comunque ne ravvisi la necessità, può sempre, vietare la sosta dei veicoli nell'ambito del proprio territorio.

Tuttavia, la limitazione alla circolazione stradale e alla sosta per la particolare categoria di veicoli in esame appare illegittima nel caso di autocaravan che poggino sulla sede stradale con le proprie ruote, senza emettere deflussi propri e che non occupino la sede stradale nella misura eccedente il proprio ingombro, in assenza di ostacoli atti a giustificarli.

Altro aspetto di particolare rilievo è la segnaletica stradale che può interessare le autocaravan in

quanto talvolta le ordinanze di divieto di circolazione e sosta di autocaravan e caravan celano motivi di interessi locali non perseguibili con lo strumento dell'ordinanza sindacale di cui all'art. 7 (regolamentazione della circolazione nei centri abitati).

Richiamando una precedente circolare, il Ministero dei Trasporti illustra i vizi più ricorrenti dei provvedimenti che dispongono la collocazione di segnaletica stradale. A seguito di istanze avanzate dai proprietari di autocaravan e da talune associazioni, in particolare l'Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti, il Ministero dei Trasporti ha avuto modo di accertare la permanenza di forme di regolamentazione opinabili in quanto discriminanti nei confronti degli autoveicoli in argomento.

Già con la Legge 336/91 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 per il 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.

Tali principi, contenuti nella Legge sopracitata, sono stati in toto recepiti nel Nuovo Codice della Strada. L'art. 185 dello stesso (circolazione e sosta delle autocaravan) al 1° comma stabilisce che i veicoli di cui trattasi ai fini della circolazione stradale in genere e agli effetti dei divieti e limitazioni previsti negli articoli 6 (regolamentazione della circolazione fuori dei centri abitati) e 7 (regolamentazione della circolazione nei centri abitati), sono soggetti alla stessa disciplina prevista per gli altri veicoli.

Analizzando nel dettaglio talune fattispecie concrete che hanno dato luogo ad ordinanze dei pubblici amministratori che prestano il fianco ad alcune osservazioni critiche, il Ministero dei Trasporti ha tra l'altro fatto rilevare quanto segue.

Divieto di circolazione per motivi di ordine e sicurezza pubblica.

Il concetto di ordine pubblico che, com'è noto, trova riscontro in sede legislativa nell'art. 159 comma 2 del D.Lgs. 112/98 è "inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale …". Il Ministero dei Trasporti fa rilevare che il concetto di sicurezza pubblica è più ristretto riferendosi alla salvaguardia della incolumità e integrità fisica, patrimoniale e morale dei cittadini.

Sarebbero, pertanto, viziati da illegittimità sotto il profilo dell'eccesso di tutela quei provvedimenti che richiamassero in situazioni non rispondenti al reale stato dei fatti o comunque in modo generico esigenze di "tutela dell'ordine, della sicurezza e dalla 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 di per sé non idonei a 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 (Atti vietati), 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 di cui 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 viene addotto a sostegno di provvedimenti di sfavore nei confronti dei camperisti 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 (Arresto, fermata e sosta dei veicoli).

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, una eventuale azione sanzionatoria appare illegittima.

Divieto alle autocaravan di accedere ad un parcheggio consentendolo invece alle autovetture non giustificato dai criteri tecnici in contrasto con le caratteristiche tecniche e funzionali che presiedono alla realizzazione del parcheggio stesso.

Ai sensi dell’articolo 185 del Codice della Strada non si può escludere dalla circolazione la “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.

Al riguardo viene osservato che l'installazione di una sbarra ad altezza ridotta dal suolo può limitare la circolazione stradale, anche, eventualmente, compromettere la sicurezza stradale nonché impedire e/o limitare la circolazione dei veicolipreposti agli interventi di emergenza quali ambulanze, veicoli dei Vigili del Fuoco, veicoli della Protezione Civile, ecc…..

Un ulteriore analoga fattispecie si avrebbe nel caso di autovettura con carico sul "tettuccio" (tecnicamente padiglione).

Inoltre, tale dispositivo non può essere neppure considerato "dissuasore di sosta" come definito dall'art. 180 del Regolamento di esecuzione (Dissuasori di sosta), essendo lo stesso un dispositivo di sicurezza 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.

In tali casi viene posta in essere una indebita differenziazione tra gli utenti della circolazione stradale dovuta ad una non congrua valutazione della situazione per carenza di attività istruttoria, non effettuata, o sommaria o non esauriente, ovvero effettuata in base a situazioni che prescindono dall'interesse di garantire la sicurezza della circolazione stradale.

In siffatta evenienza, il provvedimento risulterebbe viziato da eccesso di potere, in quanto contraddittorio ed inadeguato a realizzare le finalità per cui viene emanato.

Tenuto conto delle potenziali situazioni di contenzioso in materia di circolazione e sosta delle autocaravan per le quali possono essere investite le SS.LL., si ritiene di richiamare la particolare attenzione sul contenuto della direttiva in argomento, al fine di utilizzarlo come strumento istruttorio ovvero decisorio nel caso di presentazione di ricorsi ai sensi dell'articolo 203, assicurando al contempo, agli organi accertatori un ausilio nella verifica della legittimità formale e sostanziale della segnaletica stradale nell'espletamento delle competenze di cui all'articolo 12.

IL DIRETTORE GENERALE

Penta