Sped. in a.p. 45% - art.2 comma 20/b legge 662/96 - DCI Umbria - ISSN 0394-6088

numero 6 ▪ giugno 2012

crocevia

IL NUOVO VOLTO DELLA POLIZIA LOCALE

Rivista fondata nel 1946

LA CORRETTA APPLICAZIONE DELLA SOSTA E DELLA CIRCOLAZIONE STRADALE PER LE AUTOCARAVAN

IN QUESTO NUMERO:

- CIRCOLAZIONE NAZIONALE CON VEICOLO IMMATRICOLATO ALL'ESTERO
- IL POTERE ISPETTIVO QUALE STRUMENTO PER L'ATTUAZIONE DEI CONTROLLI
- L'IMPIEGO DELLE POLIZIE LOCALI NEI SERVIZI DI ORDINE PUBBLICO
- ALCOL, DREOGHE E SOSTANZE PSICOTROPE: CHI, COME E QUANDO PARLARNE

MAGGIOLI EDITORE

La parte certamente più interessante e innovativa della circolare è quella concernente le misure antielusive previste dall'art. 31, commi 30 e 31, della legge 183/2011. Il comma 30 dell'art. 31 legge 183/2011 dispone la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere per aggirare le regole del Patto. Il comma 31 dell'art. 31 legge 183/2011, invece, introduce sanzioni pecuniarie a carico degli amministratori e dei responsabili del servizio economico-finanziario che hanno posto in essere gli atti elusivi. Infatti, agli amministratori, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono chiedere fino a dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione, mentre ai dirigenti e/o responsabili servizi finanziari la sanzione viene fissata fino a tre mensilità di stipendio.
Secondo la circolare, si configura una fattispecie elusiva del Patto ogni qualvolta siano attuati comportamenti che, pur legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica.
Ne consegue che risulta fondamentale la finalità economico-amministrativa del provvedimento adottato e la relativa motivazione.
La circolare offre, al riguardo, un interessante analisi casistica in ordine alle fattispecie di elusione del patto di stabilità.
In primis, l'elusione è spesso realizzata attraverso l'utilizzo dello strumento societario, ad esempio quando spese valide ai fini del Patto sono poste al di fuori del bilancio dell'ente per trovare evidenza in quello delle società da esso partecipate. Frequenti anche i casi di evidente sottostima dei costi dei contratti di servizio tra l'ente e le sue diramazioni societarie e para-societarie, nonché l'illegittima traslazione di pagamenti dall'ente a società esterne partecipate, realizzate attraverso un utilizzo improprio delle concessioni e riscossioni di crediti. Altre comuni modalità di elusione sono rappresentate dall'impropria imputazione di poste in sezioni di bilancio, come le "partite di giro", dalla sovrastima delle entrate correnti e dal ricorso ad accertamenti di entrate fittizie.
La circolare cita, ancora, l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio o degli esercizi successivi, ovvero quali oneri straordinari della gestione corrente rappresentati dai debiti fuori bilancio. Infine, sono da ritenersi elusive, nell'ambito delle valorizzazioni dei beni immobiliari, anche le operazioni poste in essere dagli enti locali con le società partecipate per reperire risorse finanziarie senza giungere ad una effettiva vendita del patrimonio.
Tali pratiche sono oggetto di un doppio controllo: da un lato, le verifiche della Corte dei conti, che possono estendersi all'esame della natura sostanziale delle entrate e delle spese escluse dai vincoli in applicazione del principio generale di prevalenza della sostanza sulla forma; dall'altro, quelle che la Ragioneria generale dello Stato provvede ad effettuare, tramite i servizi ispettivi di finanza pubblica, per accertare la regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche.
Pesanti le sanzioni per gli enti inadempienti, che potranno essere irrogate anche a distanza di tempo, qualora la violazione emerga successivamente all'anno seguente a quello cui essa si riferisce. Chi non rispetta il Patto incappa, innanzitutto, nella decurtazione del fondo sperimentale di riequilibrio o dei trasferimenti, per gli enti locali siciliani e sardi fino al 3% delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo; in caso di incapienza, dei predetti fondi, l'ente è tenuto a versare le somme residue, presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato.
Le altre sanzioni sono il blocco totale delle assunzioni, il divieto di ricorrere all'indebitamento e l'obbligo di contenere gli impegni di spese correnti entro la media dell'ultimo triennio. Infine, per gli amministratori in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del Patto, è previsto il taglio delle indennità e dei gettoni di presenza, che dovranno essere ridotti del 30% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010; la circolare precisa che tale riduzione si applica agli importi effettivamente erogati nel 2010 e quindi comprensivi anche della eventuale riduzione del 30% operata in caso di mancato rispetto del Patto negli anni precedenti. Le sanzioni sono ridotte a favore della provincia e del comune di Milano, nel caso in cui la violazione dipenda dagli oneri derivanti dall'organizzazione dell'Expo 2015.
È stata riproposta la norma che autorizza il Mef ad adottare misure di contenimento dei prelevamenti effettuati dagli enti locali sui conti di tesoreria statale, qualora si registrino scostamenti rispetto agli obiettivi del Patto. Tale misura, tuttavia, assume tutt'altra valenza rispetto al passato, alla luce del previsto (dal recente d.l. 1/2012) ritorno al vecchio regime accentrato di tesoreria unica.
Per il 2012 sono confermate le disposizioni in materia di Patto regionalizzato verticale ed orizzontale grazie alle quali le province e i comuni soggetti possono beneficiare di maggiori spazi finanziari ceduti, rispettivamente, dalla regione e dagli altri enti locali. La tempistica dei due strumenti è, però, disallineata: mentre per il Patto verticale potrà essere attuato entro il 31 ottobre, per il quello orizzontale la dead line è fissata al 30 giugno, termine evidentemente irrealistico se si pensa che esso coincide con la scadenza per l'approvazione dei preventivi fissata dalla legge di conversione del milleproroghe.
Va, però, segnalato che un ordine del giorno votato dal Senato nel corso dei lavori relativi a quest'ultimo provvedimento impegna il governo a ridefinire il timing, spostando i predetti termini, rispettivamente, al 30 novembre ed al 31 ottobre.
A partire dal 2013, invece, è prevista l'introduzione del c.d Patto regionale integrato, in base al quale le regioni potranno concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi e di quelli degli enti locali del proprio territorio.

La corretta applicazione della sosta e della circolazione stradale per le autocaravan secondo le disposizioni dettate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

di Fabio Dimita
Direttore amministrativo Ministero dei trasporti

Inizia la stagione estiva e i comuni di mare ovvero di montagna saranno meta di turisti proprietari o possessori di autocaravan, amanti del turismo itinerante.
Come ogni anno le amministrazioni comunali maggiormente coinvolte predispongono ordinanze di limitazione di sosta e di transito alle autocaravan, con contenuti che certe volte fanno ricordare i telefilm "Ai confini della realtà".
Tali ordinanze vengono successivamente impugnate dalle associazioni di settore con ricorsi presentati ai sensi dell'art. 37 del codice della strada al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che, nella maggior parte dei casi, vengono accolti per difetto di motivazione ovvero per essere stati predisposti con modalità e contenuti *contra legem*.
Di seguito si vuole chiarire in modo puntuale la normativa con la quale

* Relazione discussa al V Forum sulla Sicurezza urbana e stradale, Verona 2012.

deve essere disciplinata la circolazione e sosta delle autocaravan, e suggerire alcune soluzioni operative, in ambito di piena legittimità, finalizzate a fornire dei rimedi e criteri applicabili nell'emanazione delle ordinanze di regolamentazione delle autocaravan.
Con la nota del 2 aprile 2007, prot. 0031543/2007, il Ministero dei trasporti ha nuovamente e definitivamente preso posizione in materia di circolazione e sosta delle autocaravan.
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 de attuazione – d.lgs. 445/1992 – circa la corretta applicazione del codice della strada in materia di autocaravan (art. 185 c.d.s.), e – aspetto particolarmente importante – è stato emanato ai sensi dell'art. 5, comma 1, che, come è noto, conferisce al Ministero dei trasporti il potere di emanazione di direttiva in materia di Codice della strada, vincolando in tal modo gli enti proprietari delle strade ad applicare le disposizioni in esso contenute.
Sulla base della casistica delle fattispecie e dei casi particolari che sono emersi dagli esposti, il Ministero 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, comma 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, comma 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, comma 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, comma 3).
- È 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, comma 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, comma 3).
- Fuori dei centri abitati l'ente proprietario della strada può, con l'ordinanza di cui all'art. 5, comma 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, comma 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, comma 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, comma 4, lett. *f)*).
- Nei centri abitati i comuni possono, con ordinanza del sindaco, adottare i provvedimenti di cui all'art. 6, comma 4 (art. 7, comma 1, lett. *a)*).
- Essi, inoltre, possono stabilire aree nelle quali è autorizzato il parcheggio dei veicoli (art. 7 comma 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, comma 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, comma 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 gia stato trattato, coma sopra già 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 perseguono attività di regolamentazione della circolazione, in particolare da parte dei comuni, che vedono spesso danneggiati e a volte discriminati detti autoveicoli nonostante che dal 1991 con la legge n. 336 trovarono una chiara regolamentazione.
Non è inutile, in proposito, ripercorrere le tappe che hanno portato alla attuale formulazione degli artt. 54, comma 1, lett. *m)*, 56, comma 2, lett. *e)*, e 185 del codice; e dell'art. 378 del Regolamento, che trattano la materia.
Già con la legge 336/1991 (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 inserire nel P.r.g. 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. 336/1991 nel nuovo codice della strada.
Secondo la chiara, univoca volontà di legge, ai sensi dell'art. 185, comma 1, 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.

In occasione di alcuni di questi provvedimenti, il comune fa presente che nella zona si trovano determinati campeggi, evidenziando che le autocaravan, pur essendo autoveicoli dotati di servizi igienici tali da non incidere negativamente, in alcuna misura, sulla igiene del territorio, dovrebbero recarsi obbligatoriamente nelle strutture private.
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 sufficien-

te 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.
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.
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.
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.
È 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 giustifichino 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 maggio 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, cosi 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.

I possibili rimedi e soluzioni

- Se la zona è sottoposta ad un traffico sostenuto e vi sono a disposizione pochi stalli di sosta, a prescindere dalla categoria del veicolo, si deve attivare la sosta rapida autorizzando un'ora o due di parcheggio con disco orario in modo che tutti possano fruire del territorio.
- Inoltre è possibile ottimizzare tutti i parcheggi, senza diminuire gli stalli di sosta, aumentando la lunghezza di alcuni stalli di sosta in modo che anche veicoli più lunghi della media possano trovare uno stallo di sosta dove parcheggiare. L'accoglienza ai turisti e lo sviluppo turistico di un territorio si basano sul Turismo Integrato e una delle componenti è proprio il Turismo Itinerante praticato dalle famiglie con autocaravan. Un segmento di turismo di pregio sia sociale perché vede nella quasi totalità dei casi una famiglia che economico visto che utilizzano un veicolo di pregio (*una autocaravan nuova ha un prezzo che parte da 50.000,00 per oltrepassare i 150.000,00 euro*). Si tratta di famiglie che praticano nell'anno anche altri tipi di turismo (aereo, nave, seconda casa, ecc.), quindi, turisti utili a trasmettere agli altri messaggi positivi per la fruizione di un territorio. Per quanto detto, l'amministrazione comunale che desidera promuoverlo deve attivare parcheggi e/o parti di parcheggi e/o aree attrezzate riservate alle autocaravan (*sosta consentita nel rispetto dell'articolo 185 del codice della strada, quindi, fruizione di uno stallo di sosta e fruizione all'interno del veicolo senza occupazione di spazi esterni*) con stalli di sosta di metri 2,50 x 7, con una tariffa di 5,00 euro per il parcheggio forfetario 24ore e 3,00 euro per le operazioni di carico e scarico delle acque. Tariffe che, oltre a consentire un rapido incasso, consentono di sviluppare le presenze di un turismo di alto significativo economico che può riversarsi in acquisti di beni e/o servizi esistenti nel territorio.
- Nel caso l'amministrazione NON desidera promuovere tale forma di turismo, attiva nei parcheggi la sosta oraria e, quindi, la rotazione nella fruizione degli stalli di sosta a tutti i veicoli. Forme diverse di limitazioni sono in violazione di quanto previsto dal codice della strada.
- Ci sono delle amministrazioni comunali che desiderano la presenza delle famiglie in autocaravan per giorni e giorni ma solo da settembre a giugno se sono località marine oppure da marzo a novembre se sono località sciistiche. Detta scelta è dettata dal fatto che desiderano che vi siano stalli di sosta liberi per chi arriva nel comune soggiornando in appartamenti in affitto e/o in albergo. Il vietare in detti periodi la circolazione stradale (sosta e movimento) alle autocaravan per i motivi di diritto precedentemente esposti – è un evidente violazione di legge, pertanto, per non violare le disposizioni del Ministero dei trasporti basterà l'emanazione di una ordinanza che preveda nei parcheggi di riservare il 15% degli stalli di sosta alle autocaravan e lasciare l'85% alle autovetture, coprendo la relativa segnaletica stradale verticale nei periodi nei quali, come sopra detto, l'amministrazione comunale auspica la presenza delle famiglie in autocaravan in quanto non confligge con l'accoglienza in appartamenti in affitto e/o alberghi.
- In caso di scarico delle acque reflue è possibile applicare la sanzione amministrativa prevista dall'articolo 185. Inoltre vale ricordare che il codice della strada prescrive che le acque reflue delle autocaravan siano scaricate ecologicamente negli impianti igienico-sanitari e lo stesso codice prescrive che tali infrastrutture siano presenti nei campeggi e/o aree di servizio e/o attrezzate, utilizzabili a pagamento anche a chi non fruisce della accoglienza per la notte e/o per il parcheggio.

Nel caso un comune abbia un problema di "invasione di nomadi", potrà eventualmente adottare le seguenti contromisure:
- **definendo** l'area AREA di SOSTA e/o PARCHEGGIO, richiamando il comma 6 dell'art. 157 del codice della strada, autorizzando la sosta non oltre le 48 ore e facendo obbligo ai conducenti di segnalare l'orario in cui la sosta ha avuto inizio,
- **stabilendo** un giorno preciso per la pulizia settimanale dell'area con rimozione forzata dei veicoli richiamando sia il punto *a)* del comma 1, dell'articolo 14 del codice della strada e sia il punto *d)* del comma 1 dell'articolo 159 del codice della strada,
- **vietando** ogni forma di campeggio, richiamando i commi 2 e 4 dell'articolo 185 del codice della strada,
- **provvedendo** a installare la segnaletica all'uopo prevista dal Regolamento d'esecuzione del codice della strada,
- **inviando tempestivamente** una pattuglia della polizia municipale per attivare controlli ed elevare contravvenzioni nei confronti di chiunque viola le normative sopra richiamate. Il primo atto è chiedere l'allontanamento avvisando che il giorno successivo si potrebbe richiedere l'intervento delle forza pubblica e procedere alla verifica interna dell'autocaravan.

Sosta e parcheggio su strada: principi e applicazione delle disposizioni del codice della strada

I contorni del fenomeno: inquadramento ed autonomia concettuale

I concetti di sosta e di parcheggio trovano la loro definizione e la principale regolamentazione nel decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada) e nel decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada).
Per una compiuta disciplina della materia si rende tuttavia necessario integrare il tessuto normativo codicistico con una serie di disposizioni contenute in altri provvedimenti normativi, quali a titolo esemplificativo ed in ordine cronologico:

- legge 30 marzo 1971, n. 118 – Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili;
- d.m. 14 giugno 1989, n. 236 – Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche;
- d.P.R. 24 luglio 1996, n. 503 – Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici;
- direttiva 24 ottobre 2000 del Ministero dei lavori pubblici sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del codice della strada in materia di segnaletica e criteri per l'installazione e la manutenzione;
- d.m. 5 novembre 2001 n. 6792 – Norme funzionali e geometriche per la costruzione delle strade;
- Norme UNI EN 1436, 1463-1 e 1463-2 dedicati ai materiali per segnaletica orizzontale e relative rispettivamente a: prestazioni della segnaletica orizzontale per gli utenti della strada; inserti stradali catarifrangenti – requisiti delle prestazioni iniziali e specifiche delle prestazioni delle prove su strada.

Ciò premesso, è fondamentale chiarire che nel linguaggio normativo la sosta ed il parcheggio sono due concetti diversi.
Il codice della strada definisce la sosta come la "sospensione della marcia del veicolo protratta nel tempo con possibilità di allontanamento da parte del conducente" (art. 157, comma 1, lett. *c)*).
Il parcheggio viene invece definito come "area o infrastruttura posta fuori della carreggiata destinata alla sosta regolamentata o non dei veicoli" (art. 3, comma 1, n. 34). La definizione è ampliata dall'art. 120, comma 1, lett. *c)*, del regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada che in relazione al segnale di parcheggio prescrive che possa essere usato per indicare "un'area organizzata od attrezzata per sostare per un tempo indeterminato, salva diversa indicazione".
Una conferma della differenza tra i due concetti può trarsi dall'articolo 6, comma 4, lettera *d)*, del codice della strada che così dispone: "L'ente proprietario della strada può, con l'ordinanza di cui all'articolo 5, comma 3:
"(...)
d) vietare o limitare o subordinare al pagamento di una somma il parcheggio o la sosta dei veicoli".
Nonostante nel linguaggio comune siano utilizzati quali sinonimi, si può affermare che la sosta costituisce un'azione compiuta dall'utente della strada mentre il parcheggio è concepito come un luogo avente determinate caratteristiche.
Il parcheggio sembrerebbe dunque costituire una funzione della sosta (area...destinata alla sosta) la quale appare un concetto, per così dire, trasversale. Può infatti aversi astrattamente sosta in un parcheggio così come sosta su semplice strada.
Anche la recente giurisprudenza di legittimità ha confermato la diversità dei due concetti con la sentenza della Corte di Cassazione 2 settembre 2008, n. 22036, secondo la quale il parcheggio e la sosta dei veicoli si distinguerebbero tra loro solo per l'elemento topografico della sosta dei veicoli: nel primo caso avviene in un'area esterna alla carreggiata, specificatamente a ciò adibita (parcheggio), e nel secondo caso in aree poste all'interno della carreggiata (sosta).

La distinzione tra sosta e parcheggio: proposte interpretative

In considerazione del dettato normativo così come interpretato dalla giurisprudenza, l'individuazione del parcheggio da un lato e della mera sosta dall'altro lato, impone all'interprete il compito di scendere nell'analisi di altre norme codicistiche oltre a quelle sopracitate.
In particolare, assumono rilievo centrale la determinazione della carreggiata, degli stalli di sosta e in generale l'interpretazione delle norme concernenti la segnaletica orizzontale oltreché verticale.
In dettaglio, si riportano le norme del codice interessate.
L'art. 3, comma 1, n. 7, del codice definisce la carreggiata quale parte della strada destinata allo scorrimento dei veicoli, composta da una o più corsie di marcia ed, in genere, pavimentata e delimitata da strisce di margine.
L'art. 40, comma 3, del codice, stabilisce: "Le strisce longitudinali possono essere continue o discontinue. Le continue, ad eccezione di quelle che delimitano le corsie di emergenza, indicano il limite invalicabile di una corsia di marcia o della carreggiata: le discontinue delimitano le corsie di marcia o la carreggiata".
Il comma 10 dello stesso articolo prescrive: "È vietata la sosta sulle carreggiate in cui i margini sono evidenziati da una striscia continua".
Vale la pena di richiamare anche il comma 10 dell'art. 139 del regolamento che cosi recita: "Le strisce longitudinali continue, connesse a strisce trasversali, che servono a delimitare gli stalli di sosta, possono essere sorpassate per la effettuazione delle manovre connesse con la sosta".
Alla luce delle disposizioni sopra richiamate, risulta pacifico che se la carreggiata non è delimitata da alcuna striscia di margine, non si ha parcheggio e si applicano le generiche prescrizioni dell'art. 157 del codice. In tal caso la sosta è ammessa secondo le modalità e le prescrizioni stabilite nel medesimo articolo e non necessita alcuna segnaletica verticale ovvero orizzontale (fotografie sottostanti).
Pertanto, non essendovi i presupposti giuridici per l'esistenza del parcheggio, l'eventuale relativo segnale verticale (fig. II.76 del regolamento) sarebbe inapplicabile.

Qualora invece la carreggiata sia delimitata da strisce di margine si propongono due interpretazioni.
Secondo una prima interpretazione eventuali stalli di sosta tracciati ai sensi dell'art. 149, comma 2, del regolamento, costituiscono parcheggio (in quanto esterni alla carreggiata) alla luce delle definizioni sopra riportate.
La conseguenza di questa interpretazione è piuttosto semplice: laddove vi siano tracciati stalli di sosta ai sensi dell'art. 149 del regolamento c'è parcheggio.
Ciò implica che vi sia alla base una specifica ordinanza che stabilisce le aree nelle quali è autorizzato il parcheggio dei veicoli. E qualora l'ente proprietario della strada dovesse prevedere il parcheggio a pagamento, occorrerà anche la relativa deliberazione della giunta comunale. Resta ferma ovviamente la presenza del segnale verticale di parcheggio.
Secondo altra interpretazione, in presenza di stalli di sosta contigui, tracciati sulla carreggiata, le strisce longitudinali di delimitazione degli stalli di sosta non varrebbero a costituire striscia di margine della carreggiata.
A tale considerazione non osterebbe il disposto del sopracitato art. 139, comma 10, del Regolamento. Tale norma infatti prescinderebbe dall'ubicazione dello stallo di sosta (dentro o fuori dalla carreggiata) e si rende necessaria per coordinare la funzione dello stallo di sosta con la previsione normativa di cui all'art. 40, comma 3, del codice.
Fermo restando che il comma 2 dell'art. 40 del codice elenca tra i segnali orizzontali le strisce longitudinali e le strisce di delimitazione degli stalli di sosta, con ciò riconoscendo due distinti segnali orizzontali, il comma 10 dell'art. 139, comma 10, Reg. chiarirebbe – evitando sovrapposizioni tra il concetto di striscia longitudinale (della corsia o della carreggiata) e la parte di striscia di delimitazione degli stalli di sosta longitudinale – che la striscia longitudinale dello stallo di sosta è valicabile solamente per le manovre connesse con la sosta.
Secondo questa tesi, sugli stalli di sosta sarebbe precluso il semplice scorrimento dei veicoli, restando ammesse le sole manovre connesse con la sosta; tuttavia da tale considerazione non potrebbe trarsi la conclusione che gli stalli di sosta siano ubicati all'esterno della carreggiata – configurando con ciò un parcheggio – alla luce dell'interpretazione sistematica delle norme sopra citate.
Nella distinzione tra striscia longitudinale (della corsia o della carreggiata) e striscia di delimitazione degli stalli di sosta, occorrerebbe infine tenere presente che la larghezza minima delle strisce di margine è prevista dall'art. 141, comma 4, del Regolamento a seconda della tipologia di strada mentre la delimitazione degli stalli di sosta è effettuata mediante il tracciamento sulla pavimentazione di strisce della larghezza di 12 cm (art. 149, comma 1, Regolamento).
Peraltro, qualora lungo una carreggiata non delimitata siano stati tracciati stalli di sosta longitudinali non adiacenti, detti stalli non potrebbero formare un parcheggio – posto cioè fuori dalla carreggiata – altrimenti si dovrebbe ammettere che in un singolo tratto di strada la carreggiata sia al contempo delimitata in corrispondenza del singolo stallo di sosta e non delimitata per la parte di strada che precede o segue lo stallo tracciato con una conseguente simultanea diversa configurazione dello spazio dedicato alla sosta: nel primo caso considerato fuori dalla carreggiata e nel secondo dentro la carreggiata pur essendo aree che si collocano nella stessa direttrice spaziale. A ragionare diversamente si modificherebbe la conformazione della carreggiata che dovrebbe ritenersi ad un tempo delimitata in corrispondenza degli stalli di sosta – realizzando un parcheggio, cioè un'area fuori dalla carreggiata – e allo stesso tempo non delimitata nella restante parte di strada che precede o segue lo stallo – con ciò realizzando un'area di sosta all'interno della carreggiata.
In sintesi, secondo questa differente rappresentazione esisterebbe una differenza tra sosta all'esterno dalla carreggiata, l'unica che configurerebbe un parcheggio e sosta all'interno della carreggiata pur essendo tracciati gli stalli che configurerebbe semplice sosta su strada.
Tale conclusione oltre ad essere apparentemente supportata dalla giurisprudenza di legittimità con la sentenza della Cassazione sopra citata sarebbe rispettosa della disposizione di cui all'art. 6, comma 4, lettera *d)*, del codice che prevede la possibilità per l'ente proprietario della strada di vietare, limitare o subordinare al pagamento di una somma rispettivamente il parcheggio oppure la sosta, con ciò operando una distinzione tra sosta a pagamento e parcheggio a pagamento.
Un ulteriore problema nasce quando lo stallo di sosta è tracciato secondo quanto disposto dall'art. 149, comma 1, ovvero a "T" in quanto non esiste la striscia longitudinale che delimita la carreggiata e dunque non vi sarebbe un'area destinata alla sosta esterna alla carreggiata, anche se la "destinazione naturale" degli stalli è quella di essere utilizzati per la sosta e non la circolazione dei veicoli.
Una diversa visione porterebbe a smentire il dettato normativo svuotando di contenuto il concetto di sosta a pagamento.
Alla luce delle considerazioni suesposte appare evidente come nell'art. 3 del codice non sia presente una definizione di "area di sosta" al pari di quella di "parcheggio" e probabilmente proprio tale lacuna giuridica non permette una interpretazione ed applicazione delle norme di riferimento nonché una chiara ed incontestabile distinzione tra sosta e parcheggio.
Le problematiche connesse al rispetto del dettato normativo per quanto riguarda il concetto di "sosta a pagamento" diversa dal parcheggio sollevate con riguardo a quest'ultima interpretazione devono trovare ancora una risposta consolidata anche se la questione potrebbe essere risolta considerando che il codice della strada, nonostante il richiamo presente all'art. 6, comma 4, lett. *d)*, non prevede casi specifici di "sosta a pagamento" – se non intesa come una "fase" della circolazione nel momento dell'utilizzo di una area di parcheggio – mentre invece nel medesimo codice troviamo casi di regolamentazione della sosta,

compresi i casi di sosta vietata ovvero limitata.
Per esempio l'art. 7, comma 1, lett. *d)*, prevede una riserva di posti limitati " alla sosta dei veicoli degli organi di polizia stradale di cui all'art. 12, dei vigili del fuoco, dei servizi di soccorso, nonché di quelli adibiti al servizio di persone con limitata o impedita capacità motoria, munite del contrassegno speciale ovvero a servizi di linea per lo stazionamento ai capilinea".
Tale situazione che prevede come detto una "riserva di posti" deve essere indicata con il segnale di cui alla figura II/75 con pannello integrativo indicante le categorie di veicoli escluse dal divieto.
Nel medesimo articolo al comma 4, secondo periodo, è prevista una "deroga" alla sosta vietata per determinate tipologie di veicoli, in quanto viene precisato che, ove è "vietata o limitata la sosta, possono essere accordati permessi subordinati a speciali condizioni e cautele ai veicoli riservati a servizi di polizia e a quelli utilizzati dagli esercenti la professione sanitaria, nell'espletamento delle proprie mansioni, nonché dalle persone con limitata o impedita capacità motoria, muniti del contrassegno speciale".
Tale situazione di "eccezione permanente" al divieto di sosta devono essere indicate con il segnale composito di sosta consentita a particolare categoria (figg. II.79/a, II.79/b).
Il segnale composito di cui al comma 2 deve essere utilizzato anche per segnalare l'eccezione al divieto di sosta disposta per i veicoli appartenenti alle forze armate, alle forze di polizia, ai vigili del fuoco, alla polizia municipale e ad altri servizi di pubblico interesse e di soccorso, limitatamente alle aree limitrofe le rispettive sedi e per la superficie strettamente indispensabile (fig. II.79/c).
Fermo restando la problematica di come inquadrare e regolamentare la "sosta a pagamento" non costituente parcheggio, tra le due opzioni interpretative finora prospettate, si propende per il primo orientamento, fatto proprio dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con nota prot. 0065235 del 25 giugno 2009.
A completezza dell'approfondimento si richiamano le peculiari nozioni di piazzola di sosta e di fascia di sosta laterale.
La piazzola di sosta è intesa quale parte della strada, di lunghezza limitata, adiacente esternamente alla banchina, destinata alla sosta dei veicoli (art. 3, comma 1, n. 38). Per la piazzola di sosta vale una regolamentazione diversa che si rinviene nel par. 4.3.6. del d.m. 5 novembre 2001, n. 6792 il quale prevede l'obbligatorietà – per le sole strade extraurbane – di piazzole per la sosta ubicate all'esterno della banchina aventi dimensioni non inferiori a quelle indicate nella figura 4.3.6.a.
Per quanto concerne l'indicazione della piazzola di sosta nelle strade extraurbane deve essere utilizzato il segnale verticale di cui alla figura II. 328 del Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice della strada.
La fascia di sosta laterale, ai sensi dell'art. 3, comma 1, n. 23 codice della strada è la parte della strada adiacente alla carreggiata, separata da questa mediante striscia di margine discontinua e comprendente la fila degli stalli di sosta e la relativa corsia di manovra. Nello specifico si ha fascia di sosta laterale qualora la striscia di margine della carreggiata sia discontinua e vi sia il tracciamento di stalli di sosta con adiacente una corsia di manovra.

Regolamentazione della sosta e del parcheggio

La segnaletica verticale

Preso atto della diversità dei concetti e dei contenuti sostanziali del parcheggio e della sosta, si ricorda che i provvedimenti concernenti la predisposizione e regolamentazione della sosta devono essere emanati nel pieno rispetto della normativa vigente e, in particolar modo, si deve evincere dagli stessi come l'ente proprietario della strada abbia effettuato una dettagliata analisi tecnica dello stato dei luoghi che comprovi la sussistenza delle esigenze della circolazione o delle caratteristiche strutturali delle strade poste a base della decisione adottata, nonché il risultato dell'istruttoria effettuata sulla reale necessità ed opportunità di emanare tali provvedimenti.
In mancanza, il provvedimento potrebbe risultare illegittimo per violazione di legge o per eccesso di potere, quantomeno nella figura sintomatica del difetto di istruttoria come ribadito anche con la direttiva del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prot. 0050502 del 16 giugno 2008 avente ad oggetto la corretta applicazione delle disposizioni del codice della strada nell'ambito della predisposizione delle ordinanze da parte degli enti locali.
L'importanza di una corretta e inequivocabile segnaletica stradale trova le sue fondamenta nell'art. 5, comma 3, del codice della strada che attribuisce agli enti proprietari delle strade il compito di provvedere alla regolamentazione della circolazione con ordinanze motivate e rese note al pubblico mediante i prescritti segnali.
Le ordinanze hanno essenzialmente lo scopo di legittimare la collocazione dei segnali stradali. La segnaletica stradale ha quindi la funzione di rendere note agli utenti della strada le prescrizioni.
Al riguardo è fondamentale ricordare che il termine di sessanta giorni per opporre ricorso contro i provvedimenti e le ordinanze che dispongono o autorizzano la collocazione della segnaletica previsto dall'art. 37, comma 3, del codice, decorre non tanto dalla data di pubblicazione dell'ordinanza istitutiva quanto dall'esposizione della segnaletica che rende operativa l'ordinanza (Ministero dei trasporti, nota prot. 62795 del 3 luglio 2007).
Ne consegue che diventa fondamentale fissare il momento di installazione o apposizione della segnaletica, esigenza questa che viene soddisfatta dal verbale di installazione della segnaletica. Un documento, il cui modello è stato predisposto dal Ministero dei trasporti in allegato alla nota prot. 1026 del 17 luglio 2006.
Come detto, la segnaletica ha come sua primaria finalità quella di rendere note agli utenti i provvedimenti amministrativi in materia di regolamentazione della circolazione stradale.
Pertanto con l'impiego di una segnaletica stradale non correttamente utilizzata per la regolamentazione di una situazione di circolazione stradale, ovvero non applicabile in virtù di disposizioni presenti nel codice della strada o dettate dal Ministero delle infrastrutture e trasporti in virtù della competenza conferitegli ai sensi dell'art. 5 del codice della strada, gli enti proprietari delle strade rischiano di vedersi inficiare i propri provvedimenti in materia con conseguenti eventuali responsabilità amministrative, civili, senza escludere quella penale e contabile.
In virtù di quanto esposto, e per un corretto utilizzo della segnaletica, qualora l'ente proprietario della strada, nell'esercizio del potere conferito dall'art. 6, comma 4, lett. *d)*, del codice, intenda vietare, limitare o subordinare al pagamento di una somma il parcheggio dei veicoli dovrà utilizzare il segnale composito di cui alla figura II.76 del Regolamento integrato con pannello integrativo secondo quanto descritto nell'art. 120 del Regolamento.
Qualora l'ente proprietario della strada intenda invece regolamentare la sosta dei veicoli, fermo restando l'utilizzo del segnale di cui all'art. 120, comma 1, lett. *a)*, del Regolamento è consigliabile impiegare un segnale composito inserendo il simbolo di cui alla figura II.170 del regolamento integrato con iscrizioni, lettere o simboli, relativi ai segnali di indicazione (art. 125 del regolamento) secondo la volontà di regolamentazione.

La fruizione dello stallo di sosta

Quale principio di carattere generale, fermo restando che la sosta è un momento della circolazione stradale, gli enti proprietari della strada devono garantirne la possibilità oggettiva per tutte le tipologie di veicoli, anche in caso di parcheggio a riservato a una particolare categoria.
L'obbligo deriva dal diritto alla libertà di circolazione, sancito dall'art. 16 della Costituzione, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza; conseguentemente l'ente proprietario, nelle ordinanze di regolamentazione della sosta e del parcheggio, deve tener conto di tutte le categorie di veicoli, con riferimento alla composizione delle correnti di traffico, cosicché è difficilmente sostenibile un divieto di sosta, ad esempio, su tutto o in larga parte del territorio di un comune, per una sola categoria di veicoli, in assenza di motivazioni tanto stringenti da giustificarlo.
Pertanto l'ente proprietario della strada non può vietare la sosta o il parcheggio ad una sola tipologia di veicoli su tutto o in larga parte del territorio ancorché riservi un parcheggio a tale categoria.
Ciò premesso in via preliminare, occorre considerare che in realtà l'apposizione di segnaletica orizzontale che delimita la dimensione di uno stallo di sosta determina in sostanza il tipo di veicolo che lo può fruire, con la conseguente automatica esclusione della sosta di tutti quei veicoli che, per le loro dimensioni, non rientrano nello stallo di sosta tracciato (soprattutto per lunghezza). In altre parole, **la delimitazione delle dimensioni dello stallo di sosta ha spesso anche la funzione – surrettizia – di riservare lo stallo solo ad alcune categorie di veicoli.**
Nello specifico, le prescrizioni normative riguardo le dimensioni minime degli stalli di sosta si rinvengono nell'allegato tecnico al decreto del Ministero infrastrutture e trasporti 5 novembre 2001, n. 6792, recante norme funzionali e geometriche per la costruzione delle strade, che al par 3.4.7 così dispone: "(...) Gli stalli devono essere delimitati con segnaletica orizzontale; la profondità della fascia stradale da loro occupata è di 2,00 m per la sosta longitudinale, di 4,80 m per la sosta inclinata a 45° e di 5,00 m per quella perpendicolare al bordo della carreggiata. La larghezza del singolo stallo è di 2,00 m (eccezionalmente di 1,80 m per la sosta longitudinale, con una lunghezza occupata di 5,00 m; è di 2,30 m. per la sosta trasversale (...)".
Nell'applicare la normativa in questione è opportuno tenere in considerazione che le misure di cui trattasi sono indicate come misure minime.
Nel caso specifico degli stalli di sosta longitudinali lungo le strade, al fine di consentire la possibilità di sosta a tutti i veicoli e di ottimizzare le superfici di parcamento disponibili, senza incorrere in probabili vizi di legittimità del relativo provvedimento amministrativo, in special modo per eccesso di potere, si ritiene necessario realizzare stalli di sosta delimitati unicamente per larghezza, in modo che tutti, a prescindere dal veicolo che utilizzano possono fruire dell'area di sosta.
Riassumendo, qualora l'ente proprietario della strada riservi un parcheggio ad una sola categoria di veicoli attraverso appositi segnali verticali oppure delimiti le dimensioni degli stalli di sosta in modo tale da consentirne la fruizione solo ad alcune tipologie di veicoli escludendo dalla sosta tutti quei veicoli che per le loro dimensioni non vi rientrano, il relativo provvedimento è viziato da eccesso di potere se non è giustificato da comprovate esigenze della circolazione o caratteristiche della strada e comunque da una motivazione congrua e logica nonché adeguata alla fattispecie.
Al riguardo si richiamano le direttive per l'applicazione delle norme concernenti la regolamentazione della circolazione fornite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con nota prot. 0050502 del 16 giugno 2008 sulla corretta applicazione delle disposizioni del codice della strada nell'ambito della predisposizione delle ordinanze da parte degli enti locali. In particolare "da tali ordinanze si dovrà evincere come l'ente proprietario della strada abbia effettuato una dettagliata analisi tecnica al fine di comprovare la sussistenza delle esigenze e dei motivi previsti dall'art. 6, comma 4, lettere *a)* e *b)*, del codice della strada. In mancanza di tale attività istruttoria l'ordinanza dovrebbe ritenersi illegittima per violazione di legge o eccesso di potere riscontrandosi quanto meno un difetto di motivazione o di istruttoria".
Prescindendo dal disposto di cui all'art. 6, comma 4, lett. *b)*, si ricorda che ai sensi dell'art. 3 della legge n. 241/1990 ogni provvedimento amministrativo, salvo gli atti normativi e quelli a contenuto generale, deve essere motivato. In particolare 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. E se le ragioni della decisione risultano

da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della legge n. 241/1990, anche l'atto cui essa si richiama.
In ogni caso l'ente proprietario della strada non può adottare misure discriminatorie nei confronti di una o più tipologie di veicoli, ad esempio vietando la sosta ad una sola tipologia di veicoli ancorché riservi un parcheggio a tale categoria.

I criteri e le modalità di valutazione da parte delle Prefetture in caso di presentazione del ricorso ai sensi dell'art. 203

Per quanto concerne l'efficacia giuridica della prot. n. 0031543 del 2 aprile 2007 – linee guida in materia di circolazione e autocaravan – emanata dal Ministero scrivente, si ricorda che tale nota è stata predisposta dal Ministero scrivente per i poteri di direttiva ed interpretazione in materia di circolazione stradale, conferitegli dall'art. 5, comma 1 , del codice della strada, e che ai contenuti della stessa hanno l'obbligo di conformarsi le prefetture e gli enti locali.
I contenuti della nota sopra citata sono stati successivamente recepiti dal Ministero dell'interno con circolare prot. n. 00002777 del 14 gennaio 2008, inviata a tutte le Prefetture.
Pertanto, nel caso di una eventuale mancata applicazione delle note sopra richiamate da parte dei funzionari delle Prefetture, nell'ambito della procedura d'istruttoria contemplata nell'art. 204 del codice della strada, si potrebbe prefigurare per gli stessi, come "estrema ratio ", anche la fattispecie penale del reato di omissione di atti di ufficio.
Sul piano della natura giuridica del ricorso al prefetto, si sono affermate, per diritto pretorio quei distingui necessari a rendere unico – e per l'effetto autonomo – il procedimento decisionale che nasce nell'endiadi normativa costituita dagli articolo 203 e 204 del codice della strada.
La Cassazione civile, sez. II, con sentenza n. 10386 del 22 aprile 2008 ha fissato, sul tema della natura giuridica, un principio destinato a resistere nel tempo: il ricorso al prefetto, promosso ai sensi dell'articolo 203 del codice della strada, è un ricorso amministrativo; tipico e nominato in quanto espressamente previsto dalla legge, sfociante in un provvedimento decisorio che – una volta intervenuto – consuma il potere dell'amministrazione, tanto nell'ingiungere quanto nell'archiviare, con l'effetto di rendere impraticabili i poteri di autotutela amministrativa (revoca o annullamento), se non a costo di esercitare un potere illegittimamente.
In tal senso il provvedimento decisorio previsto dal codice della strada prende nettamente le distanze dal potere di amministrazione attiva riposto nell'articolo 18 della legge 24 novembre 1981 n. 689.
Si noti che, con il solo scopo di rendere più immediata l'esplicazione delle differenze correnti tra i due tipi i provvedimenti (quello adottato in materia di codice della strada ai sensi dell'articolo 204 da una parte, e quello adottato dall'autorità decidente ai sensi dell'articolo18 della legge 689/1981 dall'altra parte), li si può definire"provvedimento decisorio" il primo e "provvedimento di amministrazione attiva" il secondo; scopo di questa denominazione è quello di mantenere distinti, anche sul piano definitorio, sul piano della natura giuridica e dei connessi effetti, due momenti del decidere che hanno consistenti similitudini ma radicali differenze.
La Cassazione, sez. II, n. 10386 del 22 aprile 2008, eliminando il pericoloso equivoco generatosi da un *obiter dicutm* del 2004, ha affrontato in maniera frontale la questione della natura giuridica del provvedimento emesso dal prefetto ai sensi dell'art. 204 c.d.s. (ordinanza ingiuntiva di pagamento della sanzione, ovvero ordinanza di archiviazione degli atti) chiarendo che – diversamente dalla ordinanza ingiunzione emessa ai sensi della legge n. 689 del 1981, articolo 18, per le violazioni diverse dal codice della strada – la natura del provvedimento è decisoria, sul ricorso amministrativo proposto dall'interessato ai sensi dell'art. 203 del codice della strada.
Quello di cui trattasi è pertanto un vero e proprio ricorso amministrativo, tanto non solo per effetto dalla sua espressa qualificazione legislativa, quanto anche in ragione della natura del verbale di accertamento contestato o notificato al trasgressore che si risolve in un provvedimento immediatamente lesivo di posizioni giuridiche dell'interessato, idoneo a divenire (ai sensi del terzo comma dell'art. 203) titolo esecutivo in caso di mancato pagamento in misura ridotta e di mancato ricorso al prefetto o al giudice.
Alcune Prefetture, in passato, hanno ritenuto di non dover determinare la legittimità dell'ordinanza che è alla base della segnaletica apposta – e pertanto non valutare la legittimità di quest'ultima – ma limitarsi ad accertare solamente la procedura operativa espletata dall'organo accertatore che si evince dal solo verbale di contestazione.
A tal proposito si ricorda che l' art. 204, comma 1, cita "Il Prefetto, esaminati il verbale e gli altri atti prodotti dall'Ufficio o comando accertatore, nonché il ricorso e i documenti allegati... *omissis*" , pertanto appare evidente come il Prefetto – ovviamente chi per lui – non può esimersi dal valutare anche la legittimità dell'ordinanza, se allegata al ricorso, anche le eventuali note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, emanate con l'intenzione di pronunciarsi sul merito della legittimità di una segnaletica stradale ovvero dell'ordinanza istitutiva della stessa, a seguito di una attenta ed approfondita disamina della fattispecie concreta, e, comunque, non può in alcun modo non tener conto delle direttive ministeriali precedentemente richiamate in materia di circolazione e sosta delle autocaravan
Tra l'altro anche se l'ordinanza *sic et sempliciter* non fosse sindacabile da parte del Prefetto, questa comunque, come atto presupposto può trasferire un vizio nel verbale di contestazione, creandosi in tal modo uno iato tra "norma e fatto".
In questo caso il principio giuridico del "vizio derivato" comporta che la nullità opera non sulla procedura di accertamento ma sull'atto presupposto – ordinanza – dal quale ne deriva

l'illegittimità della segnaletica apposta e conseguentemente l'invalidità della sanzione, che ovviamente non può essere efficace.
I principi suesposti sono stati applicati da alcune prefetture (vedi allegati 1, 2 e 3) che hanno – forse eccessivamente – disapplicato l'ordinanza comunale e implicitamente riconoscendo la natura giuridica dell'ordinanza prefettizia di atto decisorio sul ricorso amministrativo, ma soprattutto di atto di controllo sull'esercizio della funzione strumentale a garantire la sicurezza della circolazione stradale da parte degli apparati amministrativi degli enti locali.
A conferma di tale assunto giuridico si riporta quanto stabilito dalla Cassazione civile, sez. I, con la sentenza 15 febbraio 2005, n. 3038.
L'enunciazione di massima di tale pronunciamento succintamente riferisce: "In tema di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, deve essere esclusa la proponibilità, da parte del comune, del ricorso in opposizione, *ex* art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, avverso l'ordinanza di archiviazione degli atti emessa dal prefetto, ai sensi dell'art. 204, primo comma, del codice della strada, sul ricorso proposto *ex* art. 203 del codice della strada dal presunto trasgressore, ovvero dagli altri soggetti indicati dall'art. 196 dello stesso codice, contro il verbale di accertamento della violazione di norme del codice della strada elevato dalla polizia municipale. Ciò dipende da ragioni sia di ordine oggettivo, atteso che l'ordinanza di archiviazione adottata dal prefetto non rientra tra gli atti nei confronti dei quali tale opposizione è esperibile; sia di ordine soggettivo e sistematico, giacché, in materia di circolazione stradale, non è identificabile una situazione giuridica soggettiva avente consistenza di diritto soggettivo in capo all'amministrazione comunale sino a quando non si sia esaurito il potere di intervento del prefetto, né risulta ammissibile che il comune insorga avverso le statuizioni di un organo, il prefetto investito, nella specifica materia (nella quale sono presenti esigenze unitarie in grado di giustificare l'attrazione delle funzioni amministrative allo Stato), di funzioni di controllo e di revisione dell'operato della polizia municipale. Né la mancata previsione della possibilità, per il comune, di proporre ricorso in opposizione avverso la detta ordinanza di archiviazione è suscettibile di dare fondamento ad un dubbio di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 24 e 128 Cost."
Qui le considerazioni offensive legate alla genialità dell'ermeneutica giuridica: "in sede locale, è stato attribuito al Prefetto un ruolo di coordinamento ed anche di controllo sull'esercizio della funzione strumentale a garantire la sicurezza della circolazione stradale da parte degli apparati amministrativi degli enti locali. Nell'esercizio di questa attività di controllo non è identificabile una situazione giuridica soggettiva avente consistenza di diritto soggettivo in capo all'amministrazione comunale sino a quando non si sia esaurito il potere di intervento del prefetto, sicché, in considerazione dell'assetto della materia, risulta applicabile il principio secondo il quale non è ammissibile che un organo di amministrazione attiva insorga avverso le statuizioni degli organi preposti al controllo o alla revisione del suo operato, evocando in giudizio e ponendosi in opposizione ad esso".