

N. 00576/2015 REG.PROV.COLL.
N. 01839/2012 REG.RIC.



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

IN NOME DEL PO POLO IT ALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1839 del 2012, proposto da:

Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti, rappresentata e difesa dall'avv. Marcello Viganò, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, Via San Niccolò n. 21;

contro

Comune di San Vincenzo, rappresentato e difeso dall'avv. Renzo Grassi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luca Capecchi in Firenze, Via Bonifacio Lupi n. 20;

per l'annullamento

dell'ordinanza n.260 emessa dal Sindaco di San Vincenzo in data 30.8.2012

e per la conseguente condanna

alla rimozione della relativa segnaletica installata;

in via subordinata, per la modifica della suddetta ordinanza con l'istituzione del divieto di occupazione continuativa ai fini di dimora e/o

bivacco e/o accampamento e del divieto di permanenza a bordo durante la sosta nei confronti di tutti i veicoli ovvero dell'istituzione di un divieto di bivacco, attendamento e campeggio a prescindere dall'eventuale utilizzo di un veicolo;

in via ulteriormente subordinata, per la condanna del Comune ad installare una segnaletica che, in conformità all'ordinanza n.260/2012, preveda il divieto di occupazione continuativa di autoveicoli in genere se utilizzati come dimora e/o bivacco e/o accampamento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di San Vincenzo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2015 il dott. Gianluca Bellucci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Sindaco del Comune di San Vincenzo, con ordinanza n. 64 dell'11.5.2005, ha istituito un divieto di sosta permanente delle vetture autocaravan sulle vie e piazze cittadine, al di fuori degli spazi appositamente autorizzati.

La ricorrente, quale associazione a tutela dei diritti degli utenti in autocaravan, in data 1.8.2007 ha chiesto all'amministrazione la revoca del suddetto atto.

Il Ministero dell'Interno, con nota del 2.10.2007, ha invitato il Comune a revocare oppure rettificare l'atto medesimo.

Negli anni successivi il Comune, anziché accogliere l'invito ministeriale, ha sanzionato vari utenti in autocaravan, dando vita a contenziosi innanzi al Prefetto e al giudice ordinario.

Il Giudice di Pace di Piombino ha disapplicato più volte la citata ordinanza, mentre il Ministero delle Infrastrutture ha diffidato il Comune a rimuovere la segnaletica di divieto con essa istituita.

Il suddetto provvedimento è stato revocato con ordinanza contingibile e urgente n. 260 del 30.8.2012, emessa a tutela del territorio, della salvaguardia ambientale e dell'igiene pubblica, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), al dichiarato scopo di eliminare i pericoli derivanti dall'occupazione continuativa, da parte degli autocaravan, di aree in cui è consentito il parcheggio dei veicoli (stante il consistente numero degli autocaravan stessi nelle aree di circolazione cittadine, i possibili fenomeni di inquinamento derivanti da scarichi di acque luride o da abbandono di rifiuti solidi urbani, l'intralcio al traffico causato dalle dimensioni dei mezzi in questione viste le caratteristiche strutturali di molte strade comunali, i problemi di sicurezza pubblica che hanno dovuto dirimere le Forze dell'Ordine, l'occupazione delle aree di sosta e parcheggio con veicoli utilizzati in modo continuativo come dimora o accampamento).

Avverso la sopravvenuta ordinanza (che preclude sia l'occupazione continuativa delle aree di circolazione da parte di autocaravan, veicoli furgonati, roulotte e autoveicoli utilizzati come luogo di dimora, bivacco o accampamento, sia la permanenza a bordo degli autocaravan, dei veicoli furgonati e delle roulotte lasciati in sosta lungo le aree stesse) la ricorrente è insorta deducendo:

- 1) violazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000;
- 2) difetto di istruttoria;

- 3) violazione dell'art. 157 del d.lgs. n. 285/1992;
- 4) violazione dell'art. 185, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 285/1992;
- 5) eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità della motivazione, travisamento dei fatti, falsità dei presupposti, inosservanza di direttive ministeriali e disparità di trattamento.

Si è costituito in giudizio il Comune di San Vincenzo.

All'udienza del 25 marzo 2015 la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Occorre rilevare preliminarmente che l'Associazione ricorrente appare portatrice di un interesse collettivo, tutelabile in giudizio, sussistendo la sua rappresentatività rispetto all'interesse rilevante nella controversia in esame, alla luce dello Statuto depositato in giudizio (Cons. Stato, VI, 11.7.2008, n. 3507).

Ciò premesso, il Collegio osserva quanto segue.

Con il primo motivo la parte istante deduce che il contestato provvedimento si prefigge anche la tutela dell'igiene pubblica, benché l'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, da esso richiamato, non prevede interventi in tal senso ma, semmai, a salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica; aggiunge che nel caso di specie difettano i presupposti dell'ordinanza contingibile e urgente e mancano una congrua motivazione ed i necessari accertamenti istruttori; l'istante si sofferma poi, con la seconda censura, sul difetto di istruttoria che vizierebbe l'atto in questione..

I rilievi sono condivisibili, nei sensi appresso precisati.

L'impugnata ordinanza assume a presupposto la constatazione che numerose aree pubbliche destinate alla sosta dei veicoli sono occupate da mezzi di trasporto utilizzati come luogo di dimora o di accampamento e richiama rapporti della Polizia Locale e segnalazioni

attestanti l'abbandono di rifiuti in dette aree e la turbativa che ne deriverebbe alla sicurezza pubblica ed all'ordinato vivere civile. Il suddetto provvedimento adduce, a suo fondamento normativo, l'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 e l'art. 2 del D.M. 5.8.2008.

Orbene, le suddette norme richiedono la sussistenza di una situazione di effettivo pericolo di danno grave ed imminente per l'incolumità pubblica, debitamente motivata a seguito di approfondita istruttoria, essendo necessaria la documentata necessità e urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici perseguiti (TAR Piemonte, I, 9.1.2015, n. 46) e dovendo comunque rilevare accadimenti non fronteggiabili con gli altri strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento. Tra i requisiti di validità delle ordinanze contingibili e urgenti vi è, inoltre, la fissazione di un termine di efficacia del provvedimento: il carattere della contingibilità esprime l'urgente necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza in casi di pericolo attuale od imminente ed a ciò è correlata la natura necessariamente provvisoria, temporalmente limitata, di siffatti provvedimenti (Cons. Stato, III, 5.10.2011, n. 5471; TAR Toscana, I, 20.1.2009, n. 53). In tale contesto il potere di ordinanza presuppone che la sussistenza di situazioni non tipizzate dalla legge sia suffragata da istruttoria adeguata e da congrua motivazione, giustificante l'eccezionalità del potere c. d. extra ordinem esercitato (TAR Calabria, Catanzaro, I, 25.6.2013, n. 709): solo in ragione di un'adeguata istruttoria e di un'esauriente motivazione si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimento (Cons. Stato, V, 25.5.2012, n. 3077).

Al contrario, l'ordinanza adottata dal Comune resistente ha efficacia

indeterminata nel tempo, alla stregua di un provvedimento disciplinante la sosta o la circolazione ai sensi del codice della strada, e non dà contezza degli atti istruttori che documenterebbero la situazione cui si è ritenuto di porre rimedio. Invero, l'atto impugnato fa un generico richiamo a rapporti della polizia locale ed a segnalazioni, senza indicarne gli estremi e le circostanze di tempo e luogo alle quali essi si riferirebbero: in tal modo non risulta fornita l'imprescindibile dimostrazione della sussistenza degli eccezionali presupposti di gravità ed urgenza propri dell'ordinanza contingibile e urgente (TAR Toscana, I, 20.1.2009, n. 53).

Le stesse considerazioni valgono per la finalità, evidenziata nel provvedimento impugnato, della salvaguardia dell'igiene pubblica, mancando il supporto di un determinato accertamento di problematiche di emergenza sanitaria, in assenza del quale la sola sussistenza di una situazione di precarietà igienica (oggetto peraltro di affermazione apodittica del Comune) deve essere risolta con i mezzi ordinari (TAR Lombardia, Milano, III, 6.4.2010, n. 981). Inoltre, relativamente a quest'ultimo aspetto la normativa di riferimento è data dall'art. 50, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000, e non dall'art. 54 richiamato dall'amministrazione.

Sotto altro profilo, la contestata ordinanza assume a parametro normativo di raffronto l'art. 2 del D.M. 5.8.2008, che definisce l'area di intervento a tutela della sicurezza urbana.

Ebbene, occorre considerare che il suddetto decreto ministeriale ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati ed esclude dal proprio ambito di applicazione la polizia amministrativa locale, con la conseguenza che i poteri esercitabili dal Sindaco, ai sensi dei commi 1 e

4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, non possono che essere quelli finalizzati alla prevenzione e repressione dei reati (si veda l'articolata pronuncia della Corte Costituzionale n. 196 del 1.7.2009).

Sulla base di tale precisazione il Collegio ritiene di condividere l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui "Non può...ritenersi incompatibile con la Carta costituzionale il potere tipico di ordinanza emanato dalla necessità di far fronte a specifiche situazioni contingibili e pericolose, quanto diversamente opinando verrebbe ad essere attribuito in via ordinaria ai sindaci la possibilità di incidere su diritti individuali in modo assolutamente indeterminato in base a presupposti molto ampi suscettibili di larghissimi margini di apprezzamento. Tali osservazioni portano a valorizzare il disposto del DM del 5 agosto 2008 laddove aggancia la difesa della sicurezza pubblica al rispetto di norme (presenti) che regolano la vita civile, con la conseguenza che il potere sindacale di ordinanza ex art. 54 d. lgs. 267/00, al di fuori dei casi in cui assume carattere contingibile ed urgente, non può avere una valenza creativa ma deve limitarsi a prefigurare misure che assicurino il rispetto di norme ordinarie volte a tutelare l'ordinata convivenza civile, tutte le volte in cui dalla loro violazione possano derivare gravi pericoli per la sicurezza pubblica. In altre parole il potere in questione può essere esercitato qualora la violazione delle norme che tutelano i beni previsti dal DM del 5 agosto 2008 (situazioni di degrado o isolamento o tutela del patrimonio pubblico e della sua fruibilità, incuria ed occupazione abusiva di immobili, intralcio alla viabilità o alterazione del decoro urbano) non assumano rilevanza solo in sé stessa (poiché in tal caso occorrono gli strumenti ordinari) ma possa costituire la premessa per l'insorgere di fenomeni di criminalità suscettibili di minare la sicurezza pubblica; in tal caso, venendo in gioco interessi che vanno oltre le normali competenze di polizia amministrativa locale, il Sindaco, in qualità di ufficiale di governo, assume il ruolo di garante della sicurezza pubblica e può provvedere, sotto il controllo prefettizio ed in conformità delle direttive del Ministero dell'Interno, alle misure necessarie a prevenire

o eliminare gravipericolche la minacciaò (TAR Lombardia, Milano, III, 6.4.2010, n. 981).

In conclusione, non venendo in considerazione nel caso in esame i suesposti eccezionali fenomeni di grave pregiudizio per la pubblica sicurezza e mancando, comunque, una documentata attività istruttoria posta a supporto della potestà amministrativa extra ordinemercitata dal Comune, il ricorso deve essere accolto, restando assorbite le censure non esaminate.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo, tenuto anche conto della natura degli interessi perseguiti dal provvedimento impugnato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Condanna il Comune a corrispondere alla ricorrente la somma di euro 2.000 (duemila) oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Gianluca Bellucci, Consigliere, Estensore

Alessandro Cacciari, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/04/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

