

CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA
FEDERAZIONE ACI
*LA TUTELA DEI CITTADINI NEI CONFRONTI DEI PROVVEDIMENTI
LIMITATIVI DELLA CIRCOLAZIONE E DELLA SOSTA*

Roma, 28-29 ottobre 2004

Intervento del Sen. Mauro Fabris

Vicepresidente della Commissione Lavori Pubblici Trasporti e Comunicazioni
del Senato della Repubblica

Il tema che affrontiamo oggi ci chiama ad analizzare la natura giuridica dei provvedimenti di limitazione alla circolazione introdotti per finalità di tutela ambientale, nonché altre misure, come il fermo amministrativo degli autoveicoli, che riducono, in modo diverso, l'uso e la disponibilità del veicolo.

Tali misure, introdotte nei centri urbani in maniera progressivamente più estesa e severa, in alcuni casi in virtù di speciali poteri accordati ai Sindaci, saranno esaminati sotto il profilo della loro legittimità e dell'eventuale contrasto con altri diritti costituzionalmente garantiti come il diritto di spostarsi liberamente sul territorio nazionale, segnatamente, la libertà di circolazione ex Art. 16 della Costituzione.

Come noto, una delle caratteristiche della normazione in materia di attività degli organi degli enti locali è data dalla circostanza che la normativa di riferimento scaturisce da un ampio ventaglio di disposizioni che derivano dai più disparati settori pubblicistici.

In particolare avendo riguardo alle competenze degli organi degli enti locali - Comuni e Province - con riferimento ai provvedimenti concernenti la circolazione stradale e, quindi, l'attività prescritta dal Codice della Strada e dal relativo Regolamento di esecuzione, possiamo notare come l'art. 5 del D. Lgs 285/92 (Nuovo Codice della Strada), stabilisce che *"i provvedimenti per la regolamentazione della circolazione sono emessi dagli enti proprietari, attraverso gli organi competenti a norma degli articoli 6 e 7, con ordinanze motivate e rese note al pubblico mediante i prescritti segnali[...]".*

I successivi menzionati articoli 6 e 7 concernono rispettivamente la regolamentazione della circolazione fuori e dentro i centri abitati. Per essere precisi, con riferimento alla regolamentazione dei provvedimenti concernenti le

fattispecie di cui all'art. 6 comma 4 (regolamentazione della circolazione fuori dei centri abitati) del Codice della Strada, le relative decisioni sono assunte, così come espressamente previsto, dal sindaco (per le strade comunali o vicinali) o dal presidente della provincia (se si tratta di strade provinciali) con ordinanza e riguardano:

- la sospensione della circolazione per motivi di incolumità pubblica;
- la sospensione della circolazione per urgenti e improrogabili esigenze legate alla tutela del patrimonio stradale;
- la sospensione della circolazione per esigenze di ordine tecnico;
- l'introduzione di obblighi, divieti e limitazioni di carattere temporaneo 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;
- la riserva di corsie a determinate categorie di veicoli o a veicoli destinati a determinati usi; il divieto o limitazione di parcheggio;
- l'assoggettamento del parcheggio al pagamento di una somma;
- il divieto di sosta temporaneo per esigenze di carattere tecnico o di pulizia.

L'ottavo comma del predetto art. 6 del C.d.S. statuisce inoltre che "le autorità che hanno disposto la sospensione della circolazione di cui ai commi 1 e 4, lettere a) e b), possono accordare, per esigenze gravi e indifferibili o per accertate necessità, deroghe o permessi, subordinati a speciali condizioni e cautele".

L'art. 7 del C.d.S. concerne invece la regolamentazione della circolazione nei centri abitati, dove "i comuni possono, con ordinanza del sindaco" adottare provvedimenti analoghi a quelli descritti sopra, oltre a provvedere a disciplinare talune fattispecie quali:

- la previsione di precedenza su determinate strade o tratti di strade;
- la riserva di spazi alla sosta dei veicoli degli organi di polizia stradale, dei vigili del fuoco, dei servizi di soccorso, nonché di quelli adibiti al servizio di persone con limitata o impedita capacità motoria;
- la riserva di spazi a servizi di linea per lo stazionamento ai capilinea;
- l'individuazione delle aree nelle quali è autorizzato il parcheggio dei veicoli;
- l'individuazione, previa deliberazione della Giunta, di aree destinate al

parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo di durata della sosta;

- la prescrizione di orari e riserva di spazi per i veicoli utilizzati per il carico e lo scarico di cose; l'istituzione di aree attrezzate riservate alla sosta e al parcheggio delle autocaravan;
- la riserva di strade alla circolazione dei veicoli adibiti a servizi pubblici di trasporto, al fine di favorire la mobilità urbana;
- assegnare a titolo gratuito, nei casi in cui ricorrono particolari condizioni di invalidità della persona interessata, un adeguato spazio di sosta individuato da apposita segnaletica indicante la targa del veicolo autorizzato ad usufruirne.

Le predette ordinanze hanno la stessa natura e scopi di quelle relative all'art. 6 del Nuovo Codice della Strada, ma esulano dal novero della competenza sindacale per rientrare nella sfera d'attribuzioni dell'apparato burocratico.

Con riferimento poi alla facoltà attribuita alla Giunta Municipale di provvedere all'individuazione con propria deliberazione propedeutica all'ordinanza sindacale, di parcheggi a pagamento muniti di parchimetro, tale competenza non può in ogni caso - ancorché non si trattasse di adempimento di natura gestionale - trovare ingresso nell'ordinamento degli enti locali della Regione Siciliana per via del disposto contenuto nell'art. 41 comma 2 della legge regionale 1 settembre 1993, n. 26 che ha aggiunto il comma 3 all'art. 13 della L.R. 7/92 (rispettivamente norme sull'elezione diretta del presidente della provincia e del sindaco): tale disposizione indica le materie rispetto alle quali la giunta - in assenza di diversa statuizione di rango secondario - interviene, individuandole in quelle indicate all'art. 15 L.R. 44/91 (oggi sostituito a sua volta dalla L.R. 23/97), ossia per i contratti, i contributi e lo stato giuridico del personale. A tali competenze secondo autorevole dottrina "bisogna aggiungere quelle previste da leggi speciali, che individuano nella Giunta l'organo competente per l'adozione di determinati provvedimenti" (VERGA).

Si ritiene inoltre che la disposizione contenuta nell'art. 13 comma 3 della L.R. 7/92 abbia il carattere dell'esclusività, ferma restando un'eventuale previsione di attribuzioni aggiuntive da effettuarsi in sede statutaria o regolamentare.

Ciò posto, essendo pacifico che tutti gli adempimenti attribuiti alla

competenza sindacale che sopra sono stati elencati hanno natura gestionale e che, quindi, sono automaticamente transitati nel novero delle competenze dirigenziali, si pone la questione della competenza della Giunta Municipale relativamente ad attività indicate dal Codice della Strada.

Come noto, destinare i proventi dei parcheggi a pagamento, alla installazione, costruzione e gestione di parcheggi in superficie, sopraelevati o sotterranei, e al loro miglioramento e le somme eventualmente eccedenti a opere di viabilità;

- delimitare le aree pedonali urbane e le zone a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio;
- delimitare altre zone di rilevanza urbanistica nelle quali sussistono esigenze particolari di traffico. Il C.d.S. precisa che con riferimento alle predette delimitazioni, in caso di urgenza "il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco, ancorché di modifica o integrazione della deliberazione della Giunta.". Il potere di riservare superfici o spazi di sosta per veicoli privati dei soli residenti nella zona, a titolo gratuito od oneroso nelle aree di cui sopra, assoggettate a delimitazione, è attribuito al sindaco che provvede con propria ordinanza;
- delimitazione del centro abitato con relativa deliberazione da pubblicarsi per trenta giorni all'albo pretorio;
- determina con propria deliberazione (da allegarsi al bilancio di previsione) della quota dei proventi derivanti dalle sanzioni irrogate per le violazioni delle disposizioni codicistiche da destinarsi al miglioramento della circolazione sulle strade, al potenziamento e miglioramento della segnaletica stradale e alla redazione dei piani di cui all'art. 36 C.d.S. , alla fornitura di mezzi tecnici necessari per i servizi di polizia stradale di loro competenza (tale determinazione deve essere comunicata obbligatoriamente da parte dei comuni con numero di abitanti superiore a cinquemila al Ministero dei Lavori Pubblici);

L'art. 36 del C.d.S. statuisce inoltre che "ai comuni, con popolazione residente superiore a trentamila abitanti, è fatto obbligo dell'adozione del piano urbano del traffico [...]. A tale obbligo la norma assoggetta anche i comuni con popolazione residente inferiore a trentamila abitanti " i quali registrino, anche in periodi

dell'anno, una particolare affluenza turistica, risultino interessati da elevati fenomeni di pendolarismo o siano, comunque, impegnati per altre particolari ragioni alla soluzione di rilevanti problematiche derivanti da congestione della circolazione stradale".

In buona sostanza, un potere esecutivo di straordinaria forza e immensità che si trova in mano alla Pubblica Amministrazione ma che, purtroppo, in numerosi casi si traduce in effetti profondamente lesivi della libertà costituzionalmente riconosciuta ai nostri cittadini di circolazione e movimento.

Avendo riguardo ad esempio alla situazione in cui si trovano molti cittadini che prediligono il modo di viaggiare in *autocaravan*, è noto che vi è stata da ormai troppi anni a questa parte una proliferazione di ordinanze, molto spesso infondate e immotivate con riferimento alle leggi attuali, da parte di molte Amministrazioni Comunali che hanno scatenato una vera e propria offensiva per gli autocaravan dai centri urbani, senza considerare che il 9 % degli acquirenti di questi tipi di veicoli sono pensionati, il 7% utilizza l'autocaravan quale ausilio protesico avendo a bordo un cittadino con disabilità ed il 30 % delle autocaravan permette di trasportare animali a bordo.

Non a caso, proprio mercoledì scorso è iniziato l'esame al Senato di un disegno di legge che ho presentato come primo firmatario il 2 luglio dello scorso anno, segnatamente l'A.S. 2363 "Nuove norme in materia di autocaravan e modificazioni al Nuovo Codice della Strada", che proprio con riferimento agli spazi destinati agli autocaravan, prevede che le amministrazioni comunali provvedano alla individuazione di apposite aree per la sosta e per il rimessaggio degli autocaravan, anche all'interno dei centri urbani e si dispone che siano realizzate in zone servite dal trasporto pubblico abilitato al trasporto degli handicappati.

Questo perché, anche avendo riguardo alla compatibilità di tali misure con i bisogni, di mobilità dei cittadini e le esigenze di carattere generale legate all'inquinamento e all'ordine pubblico, è la stessa disciplina costituzionale a stabilire che i provvedimenti restrittivi della circolazione debbono riferirsi esclusivamente ad aree territoriali nelle quali, per ragioni di sanità o di sicurezza, si debba vietare l'accesso a qualsiasi persona.

La garanzia risiede dunque nella connessione tra la generalità delle restrizioni e le ragioni di sanità (malattie contagiose, soglie pericolose di inquinamento o avvelenamento atmosferico) o di sicurezza (zona sottoposta a pericolo di frane o

valanghe, esercitazioni militari) che giustificano interventi limitativi.

Sono poi evidentemente legittime, anche se non sempre riconducibili a motivi di sicurezza, le varie forme di limitazione di accesso in determinate zone (aree pedonali, divieto di circolazione in determinate ore della giornata), ovvero a particolari categorie di veicoli in determinate vie di comunicazione (autostrade, superstrade, acque pubbliche ecc.), purché i divieti non siano assolutamente preclusivi dell'accesso ma consentano l'utilizzo di percorsi alternativi, contemperando ragionevolmente l'interesse pubblico con il diritto alla circolazione senza eccessive difficoltà e dispendio antieconomico di tempo e, risorse. (DI GIOVINE, DOGLIANI, ELIA, LUCIANI, NEPPI MODONA, PIZZETTI, SICARDI, GUSTAVO ZAGREBELSKY)

Nel caso specifico degli autocaravan , le infrastrutture che necessitano allo sviluppo, di questo tipo di turismo sono ad esempio le Aree Attrezzate Multifunzionali che, essendo d'interesse generale come ben definito nella Deliberazione della Giunta Regionale Toscana n. 495 del 5 maggio 1997 (Istruzione Tecnica per la disciplina urbanistica di di Aree Attrezzate Multifunzionali), hanno costi facilmente ammortizzabili.

Perché allora la Pubblica Amministrazione non vuole disporre in tal senso?

Come anticipato al principio del mio intervento siamo pure chiamati ad analizzare la natura giuridica di alcuni provvedimenti come il fermo amministrativo, che riducono, in modo diverso, l'uso e la disponibilità del veicolo.

Come noto il fermo amministrativo è disciplinato nel Titolo II del DPR n..602 del 1973, *intitolato Riscossione Coattiva*. In particolare:

a) L'art. 50 comma 1 prevede che il concessionario del servizio nazionale della riscossione, decorso il termine stabilito per il pagamento (60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento), possa procedere ad espropriazione forzata dei beni del contribuente inadempiente. Ai sensi del. successivo c. 2 *se l'espropriazione non e' iniziata entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento, l'espropriazione stessa deve essere preceduta dalla notifica di un avviso che contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro cinque giorni.*

b) *Il successivo art. 86 contenuto nel capo III, intitolato Disposizioni particolari*

in materia di espropriazione di beni mobili registrati, stabilisce che dopo la scadenza del termine di cui all'art. 50 comma 1 il concessionario ha il potere di sottoporre a fermo amministrativo i beni mobili registrati del debitore e dei coobbligati, dandone notizia alla direzione regionale delle entrate ed alla regione di residenza.

Stabilisce, inoltre:

c. 2. Il fermo si esegue mediante iscrizione del provvedimento che lo dispone nei registri mobiliari a cura del concessionario, che ne dà altresì comunicazione al soggetto nei confronti del quale si procede.

c. 3. Chiunque circola con veicoli, autoscafi o aeromobili sottoposti al fermo e' soggetto alla sanzione prevista dall'articolo 214, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

c. 4. Con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e dei lavori pubblici, sono stabiliti le modalità, i termini e le procedure per l'attuazione di quanto previsto nel presente articolo.

A questo proposito è utile precisare che l'istituto del fermo amministrativo è stato rivisto in seguito alle modifiche apportate all'art. 86 ad opera del D.Lgs 46/99 e del D.Lgs 193/01.

In precedenza, competente ad emettere il provvedimento di fermo amministrativo era l'amministrazione finanziaria, previo esperimento di un tentativo di pignoramento sul bene: solo in caso di impossibilità di procedere al pignoramento, il concessionario poteva chiedere alla Direzione Regionale delle Entrate il fermo dei veicoli del debitore.

Tale procedura era prevista nel DM 503/98 che attuava il quarto comma dell'art. 86.

In seguito alle modifiche apportate all'art. 86, il quarto comma non è stato modificato e lo stesso Dm non ha subito modifiche o variazioni.

Attualmente la procedura è regolata nel seguente modo:

1. Il Concessionario per la riscossione notifica la cartella di pagamento. Con Provvedimento del 31 marzo 2003 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale

N. 82 del 08 Aprile 2003, l'Agenzia delle Entrate ha modificato il modello della cartella di pagamento. Nelle cartelle di pagamento relative ai ruoli consegnati ai concessionari del servizio nazionale della riscossione a decorrere dal 1 maggio 2003, dovrà essere riportato l'avvertimento che *"In caso di mancato pagamento, il concessionario procederà ad esecuzione forzata nonché al fermo amministrativo su beni mobili registrati e ad ipoteca su beni immobili"*.

2. Trascorsi 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento, il concessionario può disporre il fermo dei beni mobili registrati del debitore e dei coobbligati. Ai sensi dell'art. 50 c. 2 "Se l'espropriazione non è iniziata entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento, l'espropriazione stessa deve essere preceduta dalla notifica di un avviso che contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro cinque giorni". Secondo la Commissione tributaria provinciale di Cosenza (con sentenza n. 397 del 28 maggio 2003) prima di procedere ad effettuare il fermo è necessario notificare tale avviso, in mancanza del quale il fermo deve ritenersi illegittimo. Tale affermazione non è condivisibile, poiché l'art. 86 fa esplicito riferimento al termine di cui all'art. 50 comma 1, con ciò volendo escludere sia il riferimento generico all'art. 50 nel suo complesso, che al comma 2. Ne segue che l'avviso di cui all'art. 50 c. 2 non legittima l'adozione del fermo amministrativo.
3. Con nota n. 57413 del 9 settembre 2003 l'Agenzia delle Entrate ha disposto che i concessionari della riscossione, dopo aver emesso il provvedimento di fermo, ma prima di iscriverlo presso il PRA (pubblico registro automobilistico), devono inviare ai contribuenti una comunicazione con la quale invitano gli stessi ad effettuare il versamento. Ove il versamento avvenga entro 20 giorni presso gli sportelli del concessionario, il contribuente potrà evitare il blocco del veicolo, corrispondendo le somme iscritte a ruolo, gli interessi di mora e le spese per l'iscrizione del fermo, evitando così di corrispondere la somma necessaria per cancellare il fermo.
4. Chi viene sorpreso a circolare con veicolo sottoposto a fermo amministrativo è sanzionabile ai sensi dell'art. 214 c. 8 del Codice della Strada.

E a questo punto dovremmo chiederci: come può reagire il contribuente di fronte ad *un fermo amministrativo* ? A quale *Autorità* può impugnare tale atto?

La giurisprudenza non ha ancora espresso un indirizzo univoco sul punto.

Sappiamo che il fermo amministrativo ha natura cautelare ma le conseguenze sul

piano della giurisdizione sono state le più diverse. Secondo una prima interpretazione espressa, tra le altre, con ordinanza del Tribunale di Bari del 17 marzo 2003 trattandosi di misura cautelare, competente è il giudice ordinario chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di un provvedimento d'urgenza (art. 700 cpc) volto ad ottenere la revoca del fermo. Secondo l'interpretazione espressa dalla (Commissione tributaria provinciale di Cosenza Sez. I, con sentenza n. 397 /03), il fermo non è l'atto iniziale dell'esecuzione forzata, ma ha natura cautelare, come il sequestro conservativo; pertanto, in seguito all'ampliamento della giurisdizione tributaria (ad opera dell'art. 12 l. 448/01) le questioni attinenti al fermo rientrano nella competenza generale del giudice tributario in materia di tributi. Il giudice tributario potrà disapplicare l'atto amministrativo senza che occorra la previa declaratoria di nullità del giudice amministrativo.

Secondo altra giurisprudenza il fermo amministrativo ha natura di atto esecutivo e, pertanto, ai sensi dell'art. 2 del Dlgs 546/92, seconda parte, rientra nella giurisdizione ordinaria. Ai sensi di tale *art.*, infatti: "...Restano escluse dalla giurisdizione tributaria soltanto le controversie riguardanti gli atti della esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento e, ove previsto, dell'avviso di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni del medesimo decreto del Presidente della Repubblica". Il fatto che tale provvedimento abbia natura discrezionale non inficia l'assunto. Il ricorso contro il provvedimento di fermo deve essere proposto mediante opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi ai sensi degli artt. 615 e 617 del cpc.

Secondo altra impostazione, poiché il fermo amministrativo è un atto amministrativo discrezionale, competente a pronunciarsi sulla legittimità del fermo è il giudice amministrativo. Con sentenza n.392 /04 il TAR di Puglia ha ritenuto illegittimo il provvedimento di fermo emesso in mancanza del regolamento di attuazione richiamato nell'ultimo comma dell'art. 86.

In base ad una concezione che si potrebbe definire *mista*, dovrebbe essere invece posto l'accento sulla funzione complessiva dell'istituto, che è di tipo cautelare funzionale al pignoramento, nel cui contesto la problematica in tema di discrezionalità o meno dell'atto non rileva e la giurisdizione compete al giudice ordinario ai sensi dell'art. 2 del DLGS 546/92.

Da ultima è intervenuta l'Ordinanza del Consiglio di Stato n. 3259 del 13 luglio

2004, ha affermato che "è sospendibile il provvedimento con il quale è stato disposto il fermo amministrativo dell'autoveicolo, qualora vi sia sproporzione fra l'importo dovuto e il danno derivante al ricorrente dall'esecuzione del fermo amministrativo impugnato".

In seguito a tale pronuncia, l'Agenzia delle Entrate risoluzione n. 92/2004 ha deciso di astenersi dal disporre nuovi fermi amministrativi relativamente ai loro ruoli, sino al pronunciamento dell'Avvocatura generale dello Stato.

A fronte di tali orientamenti quali sono però gli effetti che si producono nei confronti dei cittadini?

In seguito all'adozione del fermo, il contribuente-proprietario del bene non può di fatto circolare con il veicolo. Sostanzialmente, il contribuente viene privato della facoltà di far uso del suo veicolo e, in caso di iscrizione del fermo presso il PRA, gli atti di disposizione del veicolo risultano inefficaci nei confronti del concessionario.

Il contribuente-proprietario rientra nella piena disponibilità del bene solo ove si proceda a revoca del fermo, mediante pagamento del dovuto o sgravio della pretesa impositiva che ne è alla base.

In ipotesi, ove il contribuente non paghi e il concessionario ritardi il pignoramento propedeutico alla vendita del bene, l'effetto del fermo si potrebbe protrarre *sine die*, con un effetto quasi espropriativo. In tal caso non assume i caratteri di un provvedimento avente natura cautelare, perché ne mancano le caratteristiche tipiche della provvisorietà e dell'interinalità.

Il fermo amministrativo incide, quindi, sul diritto di proprietà del veicolo e sulla facoltà di godimento e di disposizione, quindi su di un diritto soggettivo.

Allo stato attuale, mancando un termine certo di cessazione dell'efficacia dello stesso, sostanzialmente produce gli stessi effetti del pignoramento, traducendosi in una sorta di anticipo dello stesso.

Il concessionario per la riscossione si trova investito di un potere non indifferente che va ad incidere su posizioni di diritto soggettivo e, considerato che il Decreto Ministeriale del 1998 deve ritenersi inapplicabile in quanto inadeguato, è illegittimo sfornire tale potere di ogni regolamentazione.

Affermare, infatti, che il concessionario per la riscossione può procedere al fermo senza specificare i limiti di tale potere, di fatto attribuisce allo stesso un potere incisivo e sicuramente efficace, in quanto va a colpire beni a volte indispensabili (si pensi a chi usa l'automezzo come strumento di lavoro).

Se è interesse dello Stato riscuotere, lo stesso deve anche preoccuparsi di regolamentare gli istituti che rendono possibile il raggiungimento dei suoi fini di interesse generale e non procedere a colpi di "note" e "comunicati".

Non regolamentare la materia denota, inoltre, un comportamento scorretto sul piano della buona fede e correttezza nei rapporti con il contribuente, in violazione dello *Statuto diritti del contribuente* (art. 10 L. 212/00).