

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 58 del 2012, proposto da: Massimo Romani, Carlo Rossi, Domenico Beretti, Claudio Carletti, Ivan Romani, Maurizio Sezzi, Giuliano Bezzi, Roberto Ferri, Giancarlo Zuliani, Primo Sassi, Massimo Bonori, Emilio Cadoppi, Fabio Cadoppi, Marco Pederini, Luigi Benevelli, Anna Bezzi, Sergio Benevelli, Valdo Bezzi, Daniele Fontanili, Francesco Aguzzoli, Paolo Magnavacchi, Cristian Spagni, Antonio Piccinini, Luca Giaroli, Mario Soncini, Mauro Bonilauri, Roberto Vecchi, Luca Sezzi, Pier Paolo Comastri, Stefano Comastri, Massimo Incerti, Giorgio Mammi, Nillo Tedeschi, Alessandro Baldi, Vincenzo Mangone, Luca Torelli, Alberto Casali, Andrea Incerti Fornaciari, Associazione Sportiva Dilettantistica Moto Club Crostolo, Cocconcelli Moto S.r.l., rappresentati e difesi dagli avv. Pietro Losi e Alberto Bertoi, con domicilio eletto presso l'avv. Elisa Montanarini in Parma, via Garibaldi 1 - St. De Dominicis;

contro

Comune di Quattro Castella, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Bertolani, con domicilio eletto presso l'avv. Guido Avanzini in Parma, viale Mariotti, 1; Provincia di Reggio Emilia e Regione Emilia Romagna, non costituite in giudizio; Corpo Forestale dello Stato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato presso cui è domiciliato per legge in Bologna, via Guido Reni 4;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 47 del 15 novembre 2011, con la quale il Sindaco del Comune di Quattro Castella ha ordinato il divieto di accesso e transito a tutti i veicoli a motore, ed in particolare ai veicoli fuoristrada da auto-moto-cross sulle strade agro-silvo-pastorali presenti sul territorio di detto Comune;
di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Quattro Castella e del Corpo Forestale dello Stato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Laura Marzano;

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2013, i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 27 gennaio 2012 e depositato il successivo 18 febbraio i ricorrenti, in parte residenti nel Comune di Quattro Castella, in parte iscritti all'Associazione Sportiva Dilettantistica Moto Club Crostolo, anch'essa ricorrente, hanno impugnato l'ordinanza n. 47 del 15 novembre 2011, pubblicata all'Albo Pretorio dal 16 novembre 2011, con cui il Sindaco ha stabilito il divieto di accesso ai veicoli a motore e, segnatamente, a quelli da moto cross, su tutte le strade agro-silvo-pastorali del Comune a far data dal 1 dicembre 2011.

Si è costituito in giudizio il Comune di Quattro Castella sollevando una serie di eccezioni preliminari e chiedendo, in subordine, la reiezione del ricorso per infondatezza.

Si è costituito, a ministero dell'Avvocatura dello Stato, anche il Corpo Forestale dello Stato, notiziato del ricorso, chiedendone la reiezione.

Con ordinanza n. 41 del 7 marzo 2012 la Sezione ha accolto in parte l'istanza cautelare fissando, per la trattazione, l'udienza pubblica del 10 ottobre 2012.

Con atto depositato il 12 luglio 2012 la parte ricorrente e il Comune intimato hanno formulato istanza congiunta di rinvio dell'udienza di merito, allegando essere pendenti trattative per la definizione bonaria della controversia.

In vista della discussione le parti principali hanno depositato scritti conclusivi e repliche.

Ciascuna parte ha insistito nella richiesta di accoglimento delle domande e delle eccezioni formulate nei primi atti difensivi.

All'udienza pubblica dell'8 maggio 2013, sentiti i difensori presenti, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Con ordinanza n. 47 del 15 novembre 2011 il Sindaco del Comune di Quattro Castella ha adottato un'ordinanza contingibile e urgente, ai sensi dell'art. 50 D.Lgs 267/2000 con cui, al fine dichiarato di evitare danni al patrimonio ambientale e naturale e di prevenire infortuni agli escursionisti, ha vietato l'accesso e il transito con veicoli a motore, in particolare con veicoli fuoristrada da auto moto cross sulle strade agro silvo patorali del territorio comunale indicate in rosso nella planimetria ivi allegata.

Ha, altresì, stabilito che l'eventuale attività competitiva, che non comporti l'utilizzo di veicoli a motore, potrà essere autorizzata sulle stesse strade con apposita ordinanza.

Ha, infine, disposto "che la presente ordinanza acquisti efficacia e pieno vigore a far data dal giorno 1 dicembre 2011".

Detta deliberazione (oggetto di successiva rettifica di errore materiale con ordinanza n. 4 del 25 febbraio 2012 quanto all'errato richiamo all'art. 50 del TUEL in luogo dell'art. 54 id.) è stata pubblicata all'Albo Pretorio del Comune dal 16 novembre 2011.

2.1. Ritenendo la suddetta ordinanza illegittima e lesiva dei loro interessi i ricorrenti l'hanno impugnata, con ricorso portato alla notifica il 27 gennaio 2012, formulando quattro lunghi articolati motivi con cui, in sintesi, denunciano violazione di legge ed eccesso di potere sotto i seguenti profili:

I) vi sarebbe incompetenza del Comune, in quanto non Ente proprietario, ad incidere con propri atti su strade private, quali sarebbero la gran parte di quelle indicate nell'elenco allegato all'impugnata delibera, non rientranti né nelle strade comunali né nelle strade vicinali di uso pubblico;

II) ove interpretato come provvedimento diretto alla regolazione della circolazione stradale, ai sensi del Codice della Strada ivi richiamato, vi sarebbe incompetenza del Sindaco spettando, viceversa, la competenza in materia ai Dirigenti;

III) ove interpretata come ordinanza contingibile ed urgente non sussisterebbero, per l'adozione dell'atto impugnato, i presupposti né dell'urgenza né della necessità di fronteggiare alcun pericolo imminente di cui agli artt. 50 e 54 TUEL;

IV) poiché motivato con asserite esigenze di tutela ambientale proprie degli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale, l'impugnato provvedimento esulerebbe dall'ambito entro il quale il Legislatore ha previsto il legittimo esercizio del potere di introdurre divieti alla circolazione stradale con ordinanza ai sensi degli artt. 5 e 6 del D.Lgs. 285/92 in esso richiamati;

V) l'atto, con cui sarebbe stato imposto un divieto di transito pressoché generalizzato sulle citate strade, sarebbe affetto da difetto di istruttoria e di motivazione risultando in esso generici e vaghi i riferimenti ai presunti danni ambientali, ai possibili sinistri con gli escursionisti, alle norme del P.T.C.P. che imporrebbero limitazioni al transito con veicoli;

VI) non sarebbero stati adeguatamente ponderati gli interessi privati coinvolti e vulnerati dal provvedimento nel quale, infatti, non vi sarebbe alcun cenno a tale aspetto.

2.2. Il Comune intimato, costituendosi in giudizio, ha formulato una serie di eccezioni preliminari così inquadrate e riassunte:

- irricevibilità del ricorso poiché pervenuto al protocollo del Comune in data 31 gennaio 2012, ossia il 61esimo giorno successivo all'acquisizione di efficacia dell'atto fissata per il 1 dicembre 2011;

- inammissibilità del ricorso perché non sarebbero stati impugnati atti presupposti, non meglio identificati, fra i quali, unico individuato, il P.T.C.P. adottato dal Consiglio Provinciale di Reggio Emilia in data 6 novembre 2008;

- inammissibilità del ricorso per mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati proprietari delle strade private su cui incide l'impugnata ordinanza;

- inammissibilità subordinata per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo ove l'impugnata ordinanza sia reputata nulla per violazione del principio della riserva di legge;

- inammissibilità del ricorso per carenza di interesse nella parte in cui investe strade private sulle quali i ricorrenti non potrebbero comunque circolare in mancanza di assenso dei proprietari.

Nel merito ne ha eccepito l'infondatezza perché:

- non vi sarebbe incompetenza del Sindaco atteso che costui avrebbe adoperato i poteri propri dell'ufficiale di Governo adottando un provvedimento qualificabile "anche (ma non necessariamente!) contingibile ed urgente";

- non vi sarebbe difetto di istruttoria e di motivazione atteso che il Sindaco sarebbe ricorso al potere contingibile ed urgente dopo l'inutile esperimento di lunghe e ripetute iniziative finalizzate a trovare una soluzione concertata e condivisa, tuttavia risoltesi in un nulla di fatto;

- la correttezza dell'operato del Sindaco sarebbe testimoniata dal fatto che i proprietari, possessori, detentori dei fondi coinvolti non hanno formulato alcuna riserva o opposizione;

- non sarebbe stato imposto un divieto di circolazione generalizzato ma il diritto di circolazione sarebbe stato "solo selettivamente parzializzato nelle relative modalità di godimento";

- il Sindaco si sarebbe avvalso "degli esiti delle indagini e delle conclusioni istruttorie, acquisite a fini urbanistici e paesaggistici" come testimoniato dal "richiamo alle previsioni degli strumenti regionali, provinciali e comunali di pianificazione territoriale ed ambientale".

Negli scritti conclusivi il Comune ha insistito nelle proprie eccezioni preliminari sollevandone una ulteriore, di difetto di

legittimazione di alcuni ricorrenti poichè non residenti nel Comune, nonché dell'Associazione dilettantistica per incompleta sottoscrizione del ricorso che, per "il principio inderogabile di cui all'art. 18 della Costituzione" "avrebbe dovuto essere sottoscritto dall'intera compagine e rappresentanza associativa".

3. Vanno innanzitutto esaminate le eccezioni preliminari.

L'eccezione di irricevibilità è infondata atteso che il ricorso è stato presentato per la notifica il 27 gennaio 2012, ossia entro il termine di sessanta giorni decorrente dall'ultimo giorno di pubblicazione dell'ordinanza all'Albo pretorio.

L'eccezione di inammissibilità del ricorso perché non sarebbero stati impugnati atti presupposti genericamente intesi, fra i quali, il P.T.C.P. adottato dal Consiglio Provinciale di Reggio Emilia in data 6 novembre 2008, oltre che generica è del tutto destituita di fondamento atteso che l'ordinanza impugnata non è stata adottata in esecuzione di tale atto pianificatorio.

L'ulteriore eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo formulata in via subordinata ove l'impugnata ordinanza sia reputata nulla per violazione del principio della riserva di legge è, a sua volta, inammissibile per genericità oltre che per estraneità al *thema decidendum*.

Parimenti inammissibile per genericità oltre che per inconferente richiamo normativo è l'eccezione di difetto di legittimazione dell'Associazione dilettantistica per incompleta sottoscrizione del ricorso il quale, secondo parte ricorrente, per "il principio inderogabile di cui all'art. 18 della Costituzione" "avrebbe dovuto essere sottoscritto dall'intera compagine e rappresentanza associativa". L'eccezione è, altresì, infondata atteso che la procura *ad litem* per conto dell'Associazione dilettantistica è stata rilasciata dal presidente e legale rappresentante dell'associazione, munito dei relativi poteri come da previsione statutaria (cfr. doc. 4 del fascicolo di parte ricorrente – art. 13).

Infondata è, poi, l'eccezione di difetto di legittimazione dei soggetti non residenti nel Comune intimato atteso che tutti i ricorrenti, persone fisiche, traggono la loro legittimazione dall'essere iscritti all'Associazione Sportiva Dilettantistica ricorrente che opera nel territorio del Comune di Quattro Castella e nei territori limitrofi; associazione nell'ambito della quale essi coltivano la loro comune passione per il moto cross.

Va, altresì, disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati proprietari delle strade private su cui incide l'impugnata ordinanza e la correlata eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse nella parte in cui investe strade private sulle quali i ricorrenti non potrebbero comunque circolare in mancanza di assenso dei proprietari.

Invero, all'esame approfondito che caratterizza la fase di merito, risulta che né l'atto impugnato né la cartografia ivi allegata indicano quali siano le strade asseritamente di proprietà privata.

Ne discende che, nel caso di specie, i presunti proprietari di alcune delle strade interessate dall'ordinanza sindacale non possono farsi rientrare nella categoria dei controinteressati in senso tecnico, trattandosi di soggetti comunque non individuati né tantomeno facilmente individuabili nell'ambito del provvedimento impugnato.

4. Nel merito il ricorso è fondato.

Nella parte dispositiva l'impugnata ordinanza prescrive che sulle strade agro-silvo-pastorali presenti nel territorio del Comune, individuate in rosso nell'allegata cartografia, "è fatto assoluto divieto di accedere e transitare a tutti i veicoli a motore ed in particolar modo ai veicoli fuori strada da auto-moto cross".

Sono esenti da tale divieto i mezzi necessari per l'agricoltura e la zootecnia, i mezzi per lavori di manutenzione di opere pubbliche, i mezzi della protezione civile, del soccorso sanitario e delle forze di polizia.

Nella parte motiva, inoltre, l'ordinanza rinvia la definizione della eventuale possibilità di circolare con veicoli a motore e di esercitare auto-moto-cross su strade diverse da quelle oggetto del provvedimento alla individuazione "a livello provinciale...di tali percorsi nonché della disciplina circa le modalità di utilizzo a cura degli enti competenti".

Innanzitutto il Collegio rileva come l'atto impugnato, sia per il contenuto sia per l'espreso richiamo normativo, risulti indubbiamente adottato come provvedimento contingibile e urgente ai sensi dell'art. 54 TUEL.

Per giurisprudenza costante l'ordinanza contingibile ed urgente è uno strumento che va utilizzato solo in casi eccezionali, dovuti alla necessità di intervenire senza indugio e comunque in via residuale, ove l'ordinamento non consenta l'utilizzo di diversi strumenti giuridici.

Tale provvedimento, essendo per sua natura a carattere eccezionale e temporaneo, deve essere adottato nei soli casi in cui risulti oggettivamente inevitabile il ricorso a strumenti straordinari, atteso che il potere di ordinanza non può assumere, in relazione al suo scopo, carattere di continuità e di stabilità degli effetti per fronteggiare situazioni di fatto che, per il loro carattere prevedibile e non eccezionale, ben avrebbero potuto essere risolte con gli ordinari strumenti a disposizione dell'autorità sindacale ovvero mediante la tempestiva predisposizione di adeguate misure di carattere ordinario (cfr. *ex multis*: T.A.R. Friuli Venezia Giulia, sez. I, 11 gennaio 2013, n. 16).

Nel caso di specie mancano, nell'atto impugnato, tutti i requisiti dell'ordinanza contingibile e urgente: la necessità di prevenire ed eliminare gravi pericoli che possano minacciare l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, l'impossibilità di provvedere nelle forme ordinarie, la temporaneità.

La rilevata carenza strutturale, idonea ad inficiare la legittimità dell'atto impugnato, è, peraltro, confermata dalla difesa del Comune (ancora in sede di esposizione orale in udienza) laddove ammette che il Sindaco sarebbe ricorso al potere contingibile ed urgente dopo l'inutile esperimento di lunghe e ripetute iniziative, intraprese fin dal 2006, finalizzate a trovare una soluzione concertata e condivisa (cfr. pag. 10 della memoria conclusiva depositata il 5 aprile 2013).

Né coglie nel segno l'obiezione del Comune, peraltro assai singolare, secondo cui il Sindaco "avrebbe adoperato i poteri propri

dell'ufficiale di Governo adottando un provvedimento qualificabile "anche (ma non necessariamente!) contingibile ed urgente".

Tale obiezione, invero, contraddice se stessa.

Infatti se la regola è il procedimento ordinario e l'eccezione è rappresentata dall'esercizio del potere *extra ordinem*, uno stesso provvedimento non può essere contemporaneamente l'espressione della regola e la deroga ad essa.

D'altra parte, anche superando la questione relativa agli aspetti formali, il Collegio osserva come, con l'ordinanza impugnata il Comune, nel perseguire dichiaratamente la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, non abbia tenuto in alcun conto, ai fini del doveroso contemperamento, il diverso interesse dei privati ad utilizzare le strade agro-silvo-patorali, anche per mere ragioni di svago o sportive, come nel caso dei ricorrenti.

Invero l'amministrazione ha finito con l'imporre un divieto pressoché generalizzato di circolazione con veicoli a motore sulle strade indicate nella cartografia ivi allegata senza, tuttavia, fornire soluzioni alternative a beneficio di quei cittadini, quali i ricorrenti, che da lungo tempo percorrono le suddette strade, anche solo per fini hobbistici o sportivi.

Il sacrificio del suddetto interesse privato a fronte dell'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema avrebbe postulato il necessario preventivo esperimento di una approfondita istruttoria, con il coinvolgimento delle associazioni interessate, comprendente lo studio delle diverse soluzioni praticabili, in modo da conferire all'atto conclusivo un contenuto il più possibile condiviso.

Per le suesposte considerazioni il ricorso, assorbiti gli ulteriori motivi, deve essere accolto e, per l'effetto, l'atto impugnato deve essere annullato.

Le spese del giudizio, in considerazione della soccombenza, vanno poste a carico del Comune resistente; viceversa possono essere compensate fra le altre parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sezione distaccata di Parma, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Condanna il Comune di Quattro Castella a rifondere alla parte ricorrente le spese del giudizio che liquida in € 2.000,00 (duemila) oltre oneri di legge.

Compensa le spese fra le altre parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Laura Marzano, Presidente FF, Estensore

Marco Poppi, Primo Referendario

Silvia Cattaneo, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/05/2013

IL SEGRETARIO

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