



**LA LEGGE PER TUTTI**  
INFORMAZIONE E CONSULENZA LEGALE

# Fuoristrada: si applica il codice della strada?

Autore: Redazione | 31/08/2017



*Quali regole si applicano al SUV o al fuoristrada che circola su un terreno sterrato fuori dalla strada pubblica?*

Hai finalmente acquistato il tuo primo **fuoristrada** e ora muori dalla voglia di provarlo su un bel terreno accidentato di campagna: tra buche, pendii e fiumi, la

tua nuova vettura può dare il meglio e portarti là dove, altrimenti, non saresti mai potuto arrivare. Così vai fuori città e ti metti subito alla guida oltre le recinzioni dei campi. Ma, come te, c'è un altro patito di SUV che sbuca all'improvviso. In un secondo le due auto si scontrano e fanno un **incidente**. Incidente che non può definirsi «stradale» visto che nessuno di voi due è su una pubblica via ma in piena campagna. Chi doveva dare la precedenza in questo caso? Quali sono i limiti di velocità da rispettare? A chi spetta osservare lo stop? Insomma, il rischio è di non sapere quali regole applicare. Ed è solo allora che ti chiedi se **al fuoristrada si applica il codice della strada** (sempre che, ovviamente, si trovi fuori-dalla-strada). La risposta a questa interessante domanda è stata fornita di recente dal Tar Piemonte **[1]**.

Secondo i giudici amministrativi, ai **fuoristrada** che si trovino in zone sterrate, e quindi “fuori dalla strada”, non si applicano le regole del codice della strada. Spetta invece alla Regione disciplinare la **circolazione fuoristrada** dei veicoli a motore poiché entrano in gioco le diverse disposizioni locali sull'uso corretto del territorio.

La disciplina della circolazione con i mezzi fuoristrada è poco chiara e non sempre univoca. Come dire: Regione che vai, regole che trovi. Di solito i sentieri e le strade sterrate vengono assimilati alle strade ordinarie con conseguente applicazione del codice stradale. In tali casi l'ente proprietario della strada, in genere il Comune o la Regione, adotta una disciplina specifica con tanto di segnaletica. Ma questo non avviene sempre, anzi è un caso eccezionale. La regola è piuttosto opposta: molte Regioni hanno infatti scelto di regolare la circolazione fuoristrada con disposizioni particolari, per finalità di tutela dell'ambiente. Ed è proprio questa l'interpretazione fornita dal Collegio con l'interessante sentenza in commento. In pratica, se non c'è una disposizione specifica, alla guida **fuoristrada** non si applica il codice stradale ma la legge regionale sulla tutela del territorio. La Regione ha infatti ampia facoltà di intervento in materia di protezione degli *habitat* naturali e «la circolazione su strade sterrate con mezzi motorizzati può essere di fastidio per la fauna selvatica e può provocare inquinamento». Ad esempio in Piemonte è previsto che i Comuni possano introdurre deroghe al generale divieto individuando dei tracciati permanenti dedicati al fuoristrada.

## Note

[1] Tar Piemonte, sent. n. 965/17

## Sentenza

**TAR Piemonte, sez. I, sentenza 24 maggio - 9 agosto 2017, n. 965**

*Presidente Giordano - Estensore Ravasio*

### *Fatto e diritto*

1. La ricorrente Federazione riunisce le associazioni e gli altri enti privi di scopo di lucro che praticano a livello dilettantistico il motociclismo, ed in tale suo ruolo promuove manifestazioni agonistiche e non, su strade asfaltate come su strade “a fondo naturale”, queste ultime utilizzate in particolare per le c.d. “motocavalcate”, o per gare di “rally” o “enduro” 2. Con il provvedimento della Giunta Regionale per il Piemonte, in epigrafe indicato, sono state impartite direttive relative alla interpretazione della normativa vigente di riferimento per l’uso delle strade sterrate con mezzi motorizzati. 3. La ricorrente, ritenendosi lesa da tale provvedimento l’ha impugnato deducendone la illegittimità per i seguenti motivi: I) Incompetenza, violazione dell’art. 117 Cost., violazione ed erronea applicazione degli artt. 1, 3 n. 48, 6 e 9 del D. L.vo 285/92, della circolare del MIT 16 marzo 2004 n. 1060, violazione e falsa applicazione dell’art. 15 preleggi, degli artt. 9 e 10 della L. 62/53, eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca, carenza di istruttoria e difetto di motivazione: secondo la ricorrente tale delibera avrebbe indebitamente affermata la perdurante vigenza dei divieti d’uso già individuati dalla normativa regionale, che sul punto sarebbe stata superata dalle previsioni del Codice della Strada il quale, in particolare agli artt. 6 e 9, avendo ormai sancito il principio di libera circolazione, anche in occasione di manifestazioni o competizioni sportive, dei mezzi motorizzati su “strada”, tra le quali vanno considerati anche i sentieri, i tratturi ed in generale i percorsi “a fondo naturale”, avrebbe ormai cancellato i divieti previsti dalla normativa regionale. II) In subordine: violazione e falsa applicazione delle Direttive 92/43/CEE, 79/409/CEE, violazione del D.P.R. n. 357/97, del D.M. 17 ottobre 2007, violazione e falsa applicazione degli artt. 9 e 10 della L. 62/53, eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca, carenza di istruttoria, difetto di motivazione: la Federazione ricorrente sostiene, in subordine, la contrarietà della delibera di Giunta Regionale in esame con il diritto europeo, in particolare con la c.d. Direttiva Habitat: tale normativa sancirebbe il principio secondo cui nelle zone ZPS e ZSC, nonché all’interno dei SIC non esisterebbe un divieto di circolazione dei mezzi motorizzati sulle strade “a fondo naturale” o comunque fuori dai percorsi asfaltati. III) violazione e falsa applicazione dell’art. 11 della L.R. n. 32/82, dell’art. 2 della L.R. 45/89, incompetenza, eccesso di potere per

erroneità dei presupposti ritenuti, carenza di istruttoria e difetto di motivazione: la Federazione ricorrente sottolinea l'illegittimità della circolare regionale impugnata laddove essa dispone che la circolazione con mezzi motorizzati su percorsi fuori strada può essere autorizzata e disciplinata dai Comuni solo su percorsi aventi carattere permanente, con contestuale divieto di utilizzo indistinto del territorio comunale su tracciati provvisori ed estemporanei: la normativa regionale di riferimento, infatti, non prevede l'obbligo di utilizzare a tale scopo solo tracciati permanenti. IV) violazione e falsa applicazione dell'art. 11 della L.R. n. 32/82, dell'art. 2 della L.R. 45/89, violazione del principio di legalità e tipicità delle sanzioni amministrative, violazione e falsa applicazione degli artt. 23 e 97 Cost. e dell'art. 1 della L. 689/81, eccesso di potere per illogicità, carenza di istruttoria e difetto di motivazione: la circolare regionale impugnata afferma che l'utilizzo di percorsi fuoristrada per manifestazioni competitive è tassativamente vietata. La violazione di tale divieto configura una condotta sanzionabile non contemplata come tale dalla normativa regionale. 4. Nessuno si è costituito in giudizio per la Regione Piemonte. 5. Il ricorso è stato quindi chiamato ed introitato a decisione alla pubblica udienza del 24 maggio 2017. 6. E' infondato il primo dei motivi di ricorso, laddove parte ricorrente sostiene, in pratica, che per effetto della entrata in vigore del D. L.vo 285/92 sarebbe venuto meno il divieto, per i mezzi motorizzati, di circolare su strade sterrate. 6.1. Premesso che i percorsi a fondo naturali quali sentieri, mulattiere o tratturi, formati per effetto del passaggio di pedoni o di animali sono definiti dall'art. 3 n. 38 del Codice della Strada quali "strade a fondo naturale", ma pur sempre "strade", secondo parte ricorrente deve applicarsi anche ad essi il principio, evincibile dal combinato disposto degli artt. 6 e 9 del Codice medesimo, per cui le limitazioni di circolazione possono essere stabilite solo dal prefetto, valendo in caso contrario il principio della libera circolazione sui percorsi fuori strada, rimanendo soggette ad autorizzazione specifica solo le competizioni sportive: trattandosi di principio stabilito da legge nazionale, i divieti di circolazione con mezzi motorizzati stabiliti, con riferimento ai percorsi fuori strada, dalla legislazione piemontese, in particolare dall'art. 11 della L.R. n. 32/1982, come modificato dalla L.R. n. 30/2009, e dall'art. 2 comma 6 della L.R. n. 20/89, sono da ritenersi caducati e venuti meno in applicazione degli artt. 9 e 10 della L. n. 62/53, che appunto stabiliscono che la normativa regionale nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione deve svolgersi nei limiti dei principi fondamentali quali risultano dalle leggi che li stabiliscono o che si desumono dalle leggi vigenti, e che leggi della Repubblica che modificano i suddetti principi fondamentali abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. 6.2. Il Collegio non ritiene la censura fondata per la ragione che i due corpi normativi richiamati dalla ricorrente, e cioè il Codice della Strada sul versante della legislazione statale, e le leggi della Regione Piemonte n. 32/82 e n. 45/89 sul versante della legislazione regionale, disciplinano materie completamente

differenti, trattandosi nel primo caso della disciplina della circolazione e della sicurezza stradale e nel secondo caso di leggi che disciplinano l'uso del territorio, ed hanno pertanto finalità diverse ed un oggetto diverso, di guisa che nessun raffronto diretto è possibile operare tra le disposizioni statali e quelle regionali rilevanti nel caso di specie: del resto, nel senso che l'abrogazione tacita ai sensi dell'art. 10 L. n. 62/53 opera tra norme che abbiano il medesimo oggetto si veda anche la pronuncia di Cassazione civile, sez. III, 20/12/2012, n. 23634, secondo la quale "...il principio secondo il quale la legge statale emanata successivamente a quella regionale, che abbia regolato il medesimo oggetto, non ha effetto abrogativo della preesistente legislazione regionale, trova il proprio limite nel caso in cui la norma statale sopravvenuta ponga principi diversi da quelli cui la precedente disciplina era ispirata, in forza della regola dettata dall'art. 10, l. n. 62 del 1953 che, pur specificamente riguardando le regioni a statuto ordinario, deve ritenersi applicabile anche alla legislazione concorrente delle regioni a statuto speciale.". 6.3. La censura in esame va conseguentemente respinta. 7. Con il secondo motivo la Federazione Motociclistica sostiene la illegittimità delle norme regionali, che pongono il divieto, per i mezzi motorizzati, di circolare fuoristrada ed in particolare di circolare sui sentieri di montagna, sulle mulattiere nonché sulle piste agro-silvo-pastorali: ciò per la ragione che tale divieto non sarebbe neppure previsto dalla Direttiva 92/43/CEE, ed il D.P.R. n. 357/97, concernenti la protezione degli habitat naturali, nonché dalla Direttiva 79/409/CEE, concernente la protezione degli uccelli. 7.1. Al proposito il Collegio rileva, ancorquì, che l'ambito di applicazione dei due corpi normativi non è esattamente coincidente, poiché le Direttive europee e la normativa statale di recepimento tendono alla tutela di specifiche tipologie di habitat naturali e di per sé non impediscono affatto, né allo Stato italiano né alle Regione, di adottare una normativa ambientale che tuteli anche altre particolarità dell'ambiente, o che tuteli i medesimi habitat ambientali con misure di protezione più incisive di quelle divise dalle Direttive, che per lo più si sostanziano nell'obbligo di effettuare, in occasione della approvazione di piani e progetti che interessano le aree protette a causa degli habitat naturali che vi si trovano, valutazioni di incidenza e valutazioni di impatto ambientale, di implementare misure di monitoraggio nonché nel divieto di mettere in atto azioni che possono compromettere la integrità della flora e della fauna. 7.2. La circolazione su strade sterrate con mezzi motorizzati può essere di fastidio per la fauna selvatica e può provocare inquinamento: il divieto di tale circolazione può pertanto effettivamente tradursi in una misura specifica a tutela di una determinata specie animale o di un determinato habitat; ciò non toglie, tuttavia, che la generalizzazione di tale divieto anche al di fuori delle zone protette in base alle ricordate Direttive non può ritenersi impedita agli Stati membri che vogliano assicurare una più alta soglia di tutela dell'ambiente, sia adottando più specifiche prescrizioni di tutela sia estendendo la applicazione di esse anche a zone del

territorio non comprese nelle zone protette ed incluse nella rete "Natura 2000", anche perché non si individua un diverso bene giuridico, pure tutelato da norme europee, il quale possa essere compromesso dalla adozione di una simile misura di protezione ambientale e paesaggistica. 7.3. La censura è quindi destituita di fondamento. 8. Con il terzo motivo la Federazione ricorrente assume la illegittimità della circolare regionale della cui impugnazione si tratta per contrasto con l'art. 11 della L.R. 32/82, come modificato dalla L.R. n. 30/2009, nella misura in cui prevede il potere dei comuni di individuare, anche in deroga al divieto di compiere percorsi fuoristrada con mezzi motorizzati, percorsi per fini turistici e sportivi non competitivi, ma ciò solo su tracciati "permanenti". Più in dettaglio parte ricorrente rileva che secondo la circolare regionale "i percorsi fuoristrada per mezzi motorizzati eventualmente individuati devono avere carattere permanente nel tempo, non soddisfacendo esigenze del tutto transitorie e contingenti ed essendo vietato l'uso indistinto del territorio comunale per attività e manifestazioni fuoristrada su tracciati estemporanei e provvisori", mentre la norma regionale stabilisce che "Le unioni dei comuni o i comuni, in assenza di queste disciplinano l'utilizzo di tali percorsi con proprio regolamento in coerenza con le finalità di tutela della presente legge e previa valutazione della stabilità idrogeologica, delle condizioni del tracciato e della compatibilità con le attività turistiche e le componenti naturalistiche e ambientali del territorio interessato. Tali percorsi hanno una durata non superiore a cinque anni ed il loro eventuale rinnovo può avvenire solo previa valutazione della sussistenza delle condizioni di idoneità verificate in sede di prima individuazione". Secondo la ricorrente, dunque, la circolare regionale indebitamente limiterebbe l'utilizzo con mezzi motorizzati, a fini sportivi non competitivi, di percorsi fuoristrada, escludendo che a tali fini possano essere utilizzati percorsi individuati in via estemporanea ed occasionale, introducendo così un limite che non sarebbe affatto contemplato dalla norma regionale. 8.1. Anche questa censura è completamente destituita di fondamento. L'intenzione del legislatore regionale di consentire l'utilizzo di mezzi motorizzati sui percorsi fuoristrada escludendo tuttavia la possibilità di utilizzare percorsi individuati in via occasionale, magari ad hoc per un certo tipo di manifestazione, emerge in modo chiaro dalla norma, che si preoccupa anzitutto di circoscrivere la possibilità in questione ai soli "tracciati già esistenti", che devono essere dotati a tale scopo di "opportuna segnalazione": ciò implica evidentemente il fatto che il tracciato sul quale i comuni possono consentire l'utilizzo di mezzi motorizzati a scopi turistici o sportivi non competitivi deve essere preesistente alla eventuale manifestazione turistica o sportiva non competitiva e deve essere dotato di una apparenza tale che solo un uso prolungato nel tempo può conferire. Del resto la norma conferisce ai comuni il potere di effettuare, relativamente ai tracciati che abbiano le anzidette caratteristiche, una attività ricognitiva - finalizzata appunto alla individuazione dei percorsi fuoristrada sui quali le amministrazioni comunali

ritengono di poter consentire il passaggio di mezzi motorizzati - che richiede però, come dianzi precisato, la preesistenza del percorso, che quindi non può essere individuato in via estemporanea: e ciò, a parere del Collegio, sia per una questione di sicurezza - dal momento che solo il tracciato ben visibile può essere adeguatamente segnalato -, sia per una questione di tutela dell'ambiente, giacché così procedendo si evita di andare a ferire l'ambiente anche laddove esso non risulti già compromesso a seguito di un precedente utilizzo. 8.2. Interpretando lo spirito della legislazione regionale in maniera impeccabile e coerente, la circolare regionale prosegue infatti affermando che "Il Comune, acquisito il parere dei succitati Enti, può quindi individuare, nell'ottica di salvaguardare l'ambiente rurale e montano nonché onde favorire una corretta fruizione ricreativa del territorio, uno o più percorsi fuoristrada per mezzi motorizzati, insistenti su sentieri, mulattiere, piste agro-silvo-pastorali, ex strade militari o altri itinerari intesi come tracciati già esistenti sul territorio o ambiti su cui sia possibile il transito senza rilevanti danni all'ambiente, tenendo altresì conto delle problematiche derivanti dalle eventuali proprietà private interferite e dai vincoli esistenti. I percorsi individuati, come previsto dal comma 3 del più volte citato art. 11 della l.r. 32/1982, devono essere opportunamente segnalati....." 9. Con l'ultimo motivo di ricorso la Federazione ricorrente assume la illegittimità della delibera di Giunta Regionale in esame per il fatto che essa afferma la sanzionabilità, ai sensi del successivo art. 38 della L.R. n. 32/1982, dell'uso dei percorsi fuoristrada contemplati dall'art. 11 per uso competitivo: tale condotta non sarebbe infatti contemplata quale causa di sanzione dall'art. 38 citato, con la conseguenza che in parte qua la circolare regionale finisce per introdurre nell'ordinamento una sanzione non prevista dalla norma primaria. 9.1. L'assunto è destituito di fondamento. 9.2. L'art. 38 della L.R. n. 32/1982, al comma 1 n. 3, punisce chiaramente la violazione dell'art. 11, comma 1, 2 e 4: ebbene l'utilizzo con mezzi motorizzati di percorsi fuoristrada è in generale vietato e può avvenire solo alle condizioni previste all'art. 11 comma 3: è ben vero che tale comma non è richiamato formalmente dall'art. 38, ma va pure considerato che ove non ricorrano le condizioni indicate al comma 3 l'utilizzo con mezzi motorizzati di percorsi fuoristrada ricade nel divieto generale, che è certamente sanzionato come violazione del divieto di cui all'art. 11 comma 1 o 2. 9.3. Peraltro l'art. 38 lett. d) sanziona con una pena più grave l'organizzazione, sui percorsi individuati ai sensi dell'art. 11 comma 3, di manifestazioni "in caso di mancato rispetto delle prescrizioni impartite ai fini dello svolgimento delle manifestazioni e gare motoristiche fuoristrada ..." nonché l'organizzazione di manifestazioni sportive competitive "in difetto delle procedure previste dalla l.r. 40/1998 o per le manifestazioni e le gare motoristiche fuoristrada prive dell'autorizzazione in deroga ai sensi del comma 5 bis dell'art. 11 o realizzate in difformità dalla stessa...": infatti l'art. 11 comma 5 bis della L.R. 32/1982 - introdotto dalla L.R. n. 30/2009 - prevede che in deroga al divieto di cui all'art. 11 comma 1 e 2 i comuni

possono, al massimo per due volte all'anno, autorizzare sui percorsi individuati ai sensi del comma 3, lo svolgimento di manifestazioni sportive competitive di durata non superiore a 3 giorni ciascuna. In alternativa i percorsi di cui all'art. 11 comma 3 possono essere utilizzati per manifestazioni competitive previo esperimento della procedura di impatto ambientale prevista dalla L.R. 40/98, la quale avrà ad oggetto non la singola gara ma il tracciato, che in caso di esito positivo potrà essere utilizzato più volte. 9.4. Di conseguenza si può affermare che: - l'uso di percorsi fuoristrada non individuati ai sensi dell'art. 11 comma 3, con mezzi motorizzati, è sanzionata in via generale dall'art. 38 comma 1 lett. c), a prescindere dall'utilizzo a fini competitivi o meno; - l'uso dei percorsi individuati ai sensi dell'art. 11 comma 3, con mezzi motorizzati ed a fini sportivi competitivi è sanzionato ai sensi dell'art. 38 comma 1 lett. d), quando non siano state preliminarmente acquisite le autorizzazioni ai sensi della L.R. 40/98 o ai sensi dell'art. 11 comma 5 bis, o quando la manifestazione sportiva competitiva non rispetti le eventuali prescrizioni apposte alle autorizzazioni citate. 9.5. Anche la censura in esame deve quindi essere respinta, non ravvisandosi illegittimità alcuna nella circolare regionale impugnata laddove essa afferma che "l'uso competitivo di percorsi individuati ai sensi della l.r. 32/1982 può comportare l'applicazione dei disposti dell'art. 38 (sanzioni amministrative) della stessa legge in merito alla violazione dell'art. 11, in quanto i percorsi in parola hanno destinazione tassativamente non competitiva, per cui la conduzione di mezzi motorizzati su tali tracciati in atteggiamento competitivo si configura come condotta sanzionabile.". 10. Il ricorso va conclusivamente respinto. Nulla per le spese in mancanza di costituzione della Regione Piemonte.

*P.Q.M.*

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Nulla per le spese. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.