



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5572 del 2018, proposto da:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'interno, Ufficio Territoriale del Governo Piacenza, Ufficio Territoriale del Governo La Spezia, Ufficio Territoriale del Governo Agrigento, Ufficio Territoriale del Governo Catania, Ufficio Territoriale del Governo Messina, Ufficio Territoriale del Governo Ragusa, Ufficio Territoriale del Governo Caltanissetta, Ufficio Territoriale del Governo Enna, Ufficio Territoriale del Governo Palermo, Ufficio Territoriale del Governo Siracusa, Ufficio Territoriale del Governo Trapani, Ufficio Territoriale del Governo Catanzaro, Ufficio Territoriale del Governo Crotone, Ufficio Territoriale del Governo Vibo Valentia, Ufficio Territoriale del Governo Cosenza, Ufficio Territoriale del Governo Reggio Calabria, Ufficio Territoriale del Governo Matera, Ufficio Territoriale del Governo Potenza, Ufficio Territoriale del Governo Bari, Ufficio Territoriale del Governo Brindisi, Ufficio Territoriale del Governo Lecce, Ufficio Territoriale del Governo Barletta Andria Trani, Ufficio Territoriale del Governo Foggia, Ufficio Territoriale del Governo Taranto, Ufficio Territoriale del

Governo Avellino, Ufficio Territoriale del Governo Caserta, Ufficio Territoriale del Governo Salerno, Ufficio Territoriale del Governo Benevento, Ufficio Territoriale del Governo Napoli, Ufficio Territoriale del Governo Campobasso, Ufficio Territoriale del Governo Isernia, Ufficio Territoriale del Governo Chieti, Ufficio Territoriale del Governo Pescara, Ufficio Territoriale del Governo L'Aquila, Ufficio Territoriale del Governo Teramo, Ufficio Territoriale del Governo Frosinone, Ufficio Territoriale del Governo Rieti, Ufficio Territoriale del Governo Viterbo, Ufficio Territoriale del Governo Latina, Ufficio Territoriale del Governo Roma, Ufficio Territoriale del Governo Perugia, Ufficio Territoriale del Governo Terni, Ufficio Territoriale del Governo Ancona, Ufficio Territoriale del Governo Fermo, Ufficio Territoriale del Governo Pesaro - Urbino, Ufficio Territoriale del Governo Ascoli Piceno, Ufficio Territoriale del Governo Macerata, Ufficio Territoriale del Governo Arezzo, Ufficio Territoriale del Governo Grosseto, Ufficio Territoriale del Governo Lucca, Ufficio Territoriale del Governo Pisa, Ufficio Territoriale del Governo Prato, Ufficio Territoriale del Governo Firenze, Ufficio Territoriale del Governo Livorno, Ufficio Territoriale del Governo Massa Carrara, Ufficio Territoriale del Governo Pistoia, Ufficio Territoriale del Governo Siena, Ufficio Territoriale del Governo Bologna, Ufficio Territoriale del Governo Forlì-Cesena, Ufficio Territoriale del Governo Parma, Ufficio Territoriale del Governo Ravenna, Ufficio Territoriale del Governo Rimini, Ufficio Territoriale del Governo Ferrara, Ufficio Territoriale del Governo Modena, Ufficio Territoriale del Governo Reggio Emilia, Ufficio Territoriale del Governo Genova, Ufficio Territoriale del Governo Imperia, Ufficio Territoriale del Governo Savona, Ufficio Territoriale del Governo Alessandria, Ufficio Territoriale del Governo Biella, Ufficio Territoriale del Governo Novara, Ufficio Territoriale del Governo Verbano-Cusio-Ossola, Ufficio Territoriale del Governo Asti, Ufficio Territoriale del Governo Cuneo, Ufficio Territoriale del Governo Torino, Ufficio Territoriale del Governo Vercelli, Ufficio Territoriale del Governo Bergamo, Ufficio Territoriale del Governo Como,

Ufficio Territoriale del Governo Lecco, Ufficio Territoriale del Governo Mantova, Ufficio Territoriale del Governo di Monza e della Brianza, Ufficio Territoriale del Governo Sondrio, Ufficio Territoriale del Governo Brescia, Ufficio Territoriale del Governo Cremona, Ufficio Territoriale del Governo Lodi, Ufficio Territoriale del Governo Milano, Ufficio Territoriale del Governo Pavia, Ufficio Territoriale del Governo Varese, Commissariato del Governo per la Provincia Autonoma di Bolzano, Commissariato del Governo per la Provincia di Trento, Ufficio Territoriale del Governo Belluno, Ufficio Territoriale del Governo Rovigo, Ufficio Territoriale del Governo Venezia, Ufficio Territoriale del Governo Vicenza, Ufficio Territoriale del Governo Padova, Ufficio Territoriale del Governo Treviso, Ufficio Territoriale del Governo Verona, Ufficio Territoriale del Governo Gorizia, Ufficio Territoriale del Governo Trieste, Ufficio Territoriale del Governo Pordenone, Ufficio Territoriale del Governo Udine, Ufficio Territoriale del Governo Cagliari, Ufficio Territoriale del Governo Oristano, Ufficio Territoriale del Governo Nuoro, Ufficio Territoriale del Governo Sassari, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12

contro

Codacons, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Rienzi e Gino Giuliano, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Carlo Rienzi in Roma, viale Giuseppe Mazzini, n. 73

nei confronti

Nicoli Trasporti Spedizioni S.p.A, Nautica Galimberti S.n.c. di Galimberti Angelo e C. non costituiti in giudizio

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Confindustria, Anfia - Associazione Nazionale Filiera Industria Automobilistica, Federdistribuzione, Confartigianato Trasporti, Confartigianato Imprese, Assitol – Associazione Italiana dell'Industria Olearia, Confagricoltura, Federchimica –

Federazione Nazionale dell'Industria Chimica, Legacoop - Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue, Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica, Fedit – Federazione Italiana Trasportatori, Aiti – Associazione Imprese Traslocatori Italiani, Ancc-Coop - Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori, Federalimentare, Società Coop Consorzio Nord Ovest S.C. A.R.L., Società Coop Italia S.C., Sammontana S.p.A., Società Coop Centro Italia Società Cooperativa, Confitarma - Confederazione Italiana Armatori, Associazione delle Industrie del Dolce e della Pasta Italiane, Cna Fita, Società Barilla G. e R. Fratelli S.P.A, Anicav – Associazione Nazionale Industriale Conserve Alimentari Vegetali, Associazione Nazionale Cooperative Fra Dettaglianti Conad, Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo, Legacoop Produzione e Servizi - Associazione Nazionale Cooperative di Produzione Lavoro e Servizi, F.A.I. – Federazione Autotrasportatori Italiani, Confrtrasporto Confcommercio Imprese per L'Italia, Assocarta - Associazione Italiana Fra Gli Industriali della Carta, Cartone e Paste per Carta, Società Centrale Adriatica Soc. Coop., Roquette Italia S.p.A., Società Italiana Acetilene e Derivati – S.I.A.D. S.p.A., Associazione Assotir, Federbeton - Federazione della Filiera del Cemento, del Calcestruzzo, dei Materiali di Base, dei Manufatti, Componenti E, Fiap - Federazione Italiana Autotrasporti Professionali, A.N.I.T.A. – Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Società Distribuzione Lazio Umbria S.r.l., Società Unicoop Tirreno Soc. Coop., Ferrero Industriale Italia S.r.l., Unrae – Unione Nazionale Rappresentanti Autoveicoli Esteri, Unicoop Firenze Società Cooperativa, A.S.E.A. Varese Associazione Spedizionieri e Autotrasportatori della Provincia di Varese, Unitai - Unione Imprese Trasporti Automobilistici Italiana, Vicenzi S.p.A., rappresentati e difesi dall'avvocato Salvatore Alberto Romano, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale XXI Aprile, 11

*per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il
Lazio (Sezione Terza) n. 5684/2018*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Codacons;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 gennaio 2019 il Cons. Claudio Contessa e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Fedeli, nonché gli avvocati Rienzi e Romano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue

FATTO

Con decreto n. 439 del 13 dicembre 2016, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti regolamentava le limitazioni alla circolazione sulle strade fuori dai centri abitati, in particolari giorni e per particolari veicoli, relativamente all'anno 2017. La regolamentazione era disposta in attuazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 285 del 1992 (*Nuovo codice della strada*).

Avverso siffatto decreto insorgeva, innanzi al Tribunale amministrativo per il Lazio, il Codacons, (Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti dei consumatori e degli utenti) il quale lo impugnava limitatamente agli articoli 1, 3, comma 2 e 4, nella parte in cui: *i*) non erano oggetto di limitazioni i giorni antecedenti o successivi ad alcune festività; *ii*) si prevedeva la possibilità di circolare in deroga alle prefissate limitazioni; *iii*) non era meglio precisata la locuzione "casi di assoluta e comprovata necessità e urgenza".

Il ricorrente deduceva la violazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 285 del 1992, dell'articolo 7 del d.P.R. n.495 del 1992 (*Regolamento di esecuzione ed attuazione del nuovo codice della strada*), dell'articolo 4 del d.m. n.439 del 2016 nonché l'eccesso di potere per illogicità, carenza di motivazione, ingiustizia manifesta, travisamento dei presupposti, elusione del giudicato, sviamento.

Il giudice adito, con ordinanza n. 2427 del 2017, disponeva incombenti istruttori a

carico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con successiva ordinanza n.3164 del 2017 accoglieva, ai fini del riesame, la domanda di sospensione cautelare degli effetti degli atti impugnati, presentata dalla ricorrente.

Con l'ordinanza n.4462 del 2017 il giudice ordinava al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di dare esecuzione alle pregresse ordinanze numm. 2427 e 3164 del 2017.

Conseguentemente, l'Amministrazione adottava il decreto ministeriale n. 434 del 20 settembre 2017, con cui si integravano le istruzioni per il rilascio, da parte delle Prefetture, delle autorizzazioni alla circolazione in deroga, disciplinata con il d.m. n. 439 del 2016.

In seguito, il Ministero adottava il decreto n. 571 del 19 dicembre 2017, concernente le limitazioni alla circolazione sulle strade fuori dai centri abitati, in particolari giorni e per particolari veicoli, relativamente all'anno 2018.

Il Codacons impugnava con motivi aggiunti gli articoli 1, 3, comma 2, 4 e 6, comma 3 del suddetto decreto, unitamente agli atti presupposti, connessi e conseguenti, deducendo la nullità per violazione delle ordinanze del Tribunale amministrativo e l'illegittimità derivata dal precedente decreto n.439 del 2016.

Con la sentenza n. 5684/2018, il Tribunale amministrativo per il Lazio, Sezione terza, accoglieva il ricorso.

Per l'annullamento previa sospensione cautelare di siffatta decisione, hanno proposto appello (n. 5572/2018) il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'interno e gli Uffici Territoriali del Governo, i quali hanno censurato gli *errores in iudicando* e la violazione di legge che vizierebbero la sentenza e hanno concluso per la riforma, previa sospensione, della sentenza impugnata.

Nell'ambito di tale giudizio sono intervenuti *ad adiuvandum* Confindustria e gli altri operatori economici indicati in premessa, i quali hanno concluso per l'accoglimento dell'appello e la riforma, previa sospensione cautelare, della sentenza gravata.

Con ordinanza n. 4497 del 20 settembre 2018, è stata accolta l'istanza di

sospensione cautelare.

All'udienza pubblica del 17 gennaio 2019 il ricorso è trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Collegio l'appello proposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministero dell'interno e dagli Uffici Territoriali del Governo avverso la sentenza del Tribunale amministrativo per il Lazio, sezione III, n. 5684/2018, che ha accolto il ricorso del Codacons per l'annullamento degli articoli 1, 3, comma 2 e 4 del decreto n. 439 del 13 dicembre 2016 e degli articoli 1, 3, comma 2, 4 e 6, comma 3 del decreto n. 571 del 19 dicembre 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

2. Prima di esaminare nel merito gli argomenti svolti dalle parti, è il caso di richiamare il pertinente quadro normativo primario e regolamentare, al fine di contestualizzare le attività che hanno preceduto l'adozione dei calendari relativi alle limitazioni alla circolazione stradale – rispettivamente – per l'anno 2017 (d.m. 13 dicembre 2016, n. 439) e per l'anno 2018 (d.m. 19 dicembre 2017, n. 571).

2.1. L'articolo 6, comma 1 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (*Nuovo codice della strada*) riconosce al Prefetto il potere di sospendere temporaneamente la circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti sulle strade o su tratti di esse “*per motivi di sicurezza pubblica o inerenti alla sicurezza della circolazione, di tutela della salute, nonché per esigenze di carattere militare (...) conformemente alle direttive del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*”.

Il medesimo comma 1, inoltre, stabilisce che il Prefetto, “*nei giorni festivi o in particolari altri giorni fissati con apposito calendario, da emanarsi con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, può vietare la circolazione di veicoli adibiti al trasporto di cose*”.

Lo stesso comma 1 prosegue stabilendo che il regolamento fissa “*le condizioni e le eventuali deroghe*” ai richiamati divieti di circolazione.

2.2. Il d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (*Regolamento di esecuzione e di attuazione*

del nuovo codice della strada’) all’articolo 7 fissa – conformemente alla disposizione primaria – le condizioni e le deroghe per i richiamati divieti di circolazione.

Ai fini che qui rilevano mette conto di richiamare, in particolare:

- il comma 1, secondo cui *“il decreto del Ministro dei lavori pubblici, contenente le direttive ai prefetti, di cui all'articolo 6, comma 1, del codice, viene emanato entro il 30 ottobre e contiene le prescrizioni applicabili per l'anno o fino ad un triennio successivi. Il decreto è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica entro trenta giorni dalla emanazione; eventuali rettifiche o modificazioni devono essere pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e comunicate tempestivamente all'utenza a mezzo del CCISS di cui all'art. 73 del presente regolamento”*;

- il comma 2, secondo cui *“con il decreto di cui al comma 1, riguardante la circolazione sulle strade fuori dei centri abitati, sono indicati i giorni nei quali è vietata, nel rispetto delle condizioni e delle deroghe indicate nei provvedimenti di cui ai commi 4 e 5, la circolazione dei veicoli per il trasporto di cose indicati dal comma 3; tra detti giorni sono compresi:*

a) i giorni festivi;

b) altri particolari giorni, in aggiunta a quelli festivi, da individuarsi in modo da contemperare le esigenze di sicurezza stradale, connesse con le prevedibili condizioni di traffico, con gli effetti che i divieti determinano sulla attività di autotrasporto nonché sul sistema economico produttivo nel suo complesso (...);

- il comma 4, secondo cui *“con i provvedimenti previsti il Ministro dei lavori pubblici disciplina la facoltà di deroga esercitabile dai prefetti al divieto di cui al comma 3, al fine di garantire le fondamentali esigenze di vita delle comunità, sia nazionale che locali, nel rispetto delle migliori condizioni di sicurezza della circolazione stradale”*;

- il comma 5, secondo cui *“con il decreto di cui al comma 1 sono individuati i veicoli che trasportano cose o merci destinate a servizi pubblici essenziali o che soddisfano primarie esigenze della collettività, ivi comprese quelle legate alle*

attività agricole, da escludere dal divieto di circolazione; sono altresì escluse dal divieto i veicoli, appartenenti al servizio di polizia e della pubblica amministrazione circolanti per motivi di servizio”.

2.3. Dal complesso normativo richiamato emerge:

- che le limitazioni al traffico dei cc.dd. ‘veicoli pesanti’ (sia se fissate dal prefetto in relazione a specifici “*motivi di sicurezza pubblica o inerenti alla sicurezza della circolazione, di tutela della salute, nonché per esigenze di carattere militare*”, sia se fissate in via generale e su base annuale dal ministro), che limitano la libertà di circolazione con detti mezzi, vanno giustificate da preminenti e ragionevoli considerazioni di tutela dei beni primari – anch’essi di rilievo costituzionale - costituiti dalla tutela della salute e della sicurezza nella circolazione;
- che, pur dovendosi accordare il debito rilievo alle richiamate esigenze di tutela di diritti e beni di primario rilievo, tale prevalenza non riveste carattere assoluto e incondizionato, andando comunque temperata in relazione a ulteriori interessi di rilievo costituzionale (come quelli, indicati, relativi alla libertà di circolazione e di iniziativa economica: peraltro, richiamati dall’articolo 7, comma 2, lettera *b*) del d.P.R. 495 del 1992);
- che, se si riconoscesse valore assoluto e incondizionato ai richiamati beni primari di interesse generale e diffuso (escludendoli da comparazioni e contemperamenti con altri beni primari, specie individuali), l’effetto sarebbe di imporre sempre e comunque – e non limitatamente nello spazio e nel tempo - il divieto di circolazione per i cc.dd. ‘mezzi pesanti’.

Ma non è questo il dato di legge: l’ordinamento infatti prevede che sia corso a un rapporto di contemperamento e a tal fine appronta dispositivi di bilanciamento in concreto. Tra questi (con riguardo al generale principio di proporzionalità *sub specie di minimo mezzo*) rientra l’imposizione del radicale divieto di circolazione per i mezzi pesanti *tutte le volte e solo le volte* in cui ciò appaia necessario per prevenire un’eccessiva esposizione a rischio di salute e sicurezza della circolazione;

- che la legge demanda questo bilanciamento ad una pluralità di strumenti e metodi:
i) in alcuni casi (come per i giorni festivi – articolo 6, comma 1 del ‘Codice’ -) è effettuato dalla stessa legge in via preventiva e generale, con un divieto di circolazione sostanzialmente generalizzato; *ii)* in altri casi (come nel caso del decreto ministeriale annuale recante il calendario delle limitazioni – articolo 7 del ‘Regolamento’ -), tale giudizio è rimesso a un atto amministrativo di contenuto generale; *iii)* in altri casi ancora (come nel caso degli atti prefettizi che fissano ulteriori e puntuali divieti – articolo 6, comma 1 del ‘Codice’ – ovvero riconoscono specifiche deroghe – articolo 7 del ‘Regolamento’ -) il giudizio di bilanciamento è rimesso a valutazioni da effettuare in relazione alle peculiarità del caso concreto, sia pure nel rispetto di indirizzi di fonte ministeriale.

3. Tanto premesso in via generale, va in primo luogo esaminata l’eccezione di inammissibilità dell’appello sollevata dal Codacons.

Secondo l’appellato, l’appello sarebbe inammissibile in quanto, pur risultando articolato (secondo un’impostazione tipica) in una parte in fatto ed una in diritto, risulterebbe nella sostanza in violazione del principio di specificità dei motivi di appello

3.1. L’eccezione è infondata atteso che l’atto di appello risulta adeguatamente chiaro nell’articolazione dei motivi di ricorso che caratterizzano la parte in ‘*Diritto*’ (nel cui ambito vengono articolati due distinti motivi, rispettivamente rubricati ‘*Error in iudicando – Violazione di legge*’ e ‘*Violazione di legge*’).

Non trova poi conferma la censura per cui la parte in diritto dell’appello conterrebbe unicamente “*una riproduzione storica dei fatti che hanno dato origine al ricorso di primo grado ed ai motivi aggiunti*”, atteso che l’atto di appello articola – in modo sintetico ma chiaro – le ragioni sia in fatto che in diritto poste a fondamento dell’impugnativa.

4. E’ ora possibile passare all’esame delle ragioni che per la sentenza portano ad accogliere (“*nei limiti e termini di cui in motivazione*”) il ricorso e dei motivi di ricorso articolati in appello dalle amministrazioni indicate in epigrafe.

Il primo giudice ha accolto il ricorso di primo grado (e conseguentemente annullato *in parte qua* i decreti ministeriali recanti il calendario delle limitazioni alla circolazione stradale per gli anni 2017 e 2018) per tre ordini di ragioni:

- in primo luogo, per non avere il Ministero considerato, nella fissazione delle limitazioni annuali, *“che anche in particolari giornate che precedono e seguono le festività, si registrano incrementi di volumi di traffico, con conseguente aumento del rischio di sinistri stradali (...)”*;
- in secondo luogo, per non avere il Ministero tenuto conto, nella regolamentazione annuale, *“del particolare tipo di merci trasportate ovvero da un lato del rilievo dei bisogni che le stesse soddisfano e dall’altro del loro regime di deperibilità”*;
- in terzo luogo, per non avere il Ministero fornito (almeno, in modo non adeguato) *“puntuali indicazioni sui criteri e parametri alla base del rilascio degli eccezionali permessi in deroga, che garantiscano un’omogeneità di condotta degli stessi Uffici, pur nella considerazione delle peculiarità dei singoli territori amministrati (...)”*.

5. Tanto premesso sotto il profilo generale, il Collegio deve valutare (nei limiti propri dell’effetto devolutivo dell’appello e in assenza di appello incidentale da parte del Codacons) se in relazione ai tre richiamati profili sussistessero le lamentate violazioni di legge, nonché il lamentato eccesso di potere nelle censurate figure sintomatiche dell’illogicità, carenza di motivazione, ingiustizia manifesta, travisamento dei presupposti.

Al quesito va fornita risposta negativa, con conseguente accoglimento dell’appello.

5.1. Per il primo dei motivi accolti dalla sentenza, non emergono in atti i lamentati profili di illegittimità: l’esigenza di valorizzare le particolari condizioni di traffico che possono verificarsi nei giorni precedenti e successivi ai festivi risulta espressamente presa in considerazione nelle interlocuzioni in contraddittorio che hanno preceduto l’adozione dei decreti annuali, nonché nel testo dei decreti medesimi.

Del resto, fra le venticinque giornate in cui, ai sensi dell’articolo 1, comma 1 del

d.m. 439 del 2016, è stata vietata la circolazione dei *mezzi pesanti* al di fuori dei centri abitati, numerose coincidono con giornate pre-festive e post-festive. Il che conferma che le esigenze richiamate in sentenza (ma senza adeguato conforto nell'ambito degli atti di causa) sono state dall'Amministrazione in concreto valutate nella formazione del decreto annuale di cui all'articolo 6, comma 1 del 'Codice della strada'.

Non sembra invero che il richiamato passaggio motivazionale della sentenza appellata vada inteso nel senso di aver ritenuto l'illegittimità del calendario annuale per non aver generalizzato il divieto di circolazione a tutti i giorni pre-festivi e post-festivi (interpretazione esclusa dal fatto che la sentenza ha utilizzato la locuzione "*particolari giornate che precedono e seguono le festività*").

Ad ogni modo, l'interpretazione dell'atto qui prospettata non rinviene un effettivo fondamento nella normativa di settore, se solo si consideri: *i*) che l'articolo 6, comma 1 del 'Codice' consente la fissazione del divieto "*nei giorni festivi o in particolari altri giorni*" (ed esclude che il divieto possa essere generalizzato per i giorni pre-festivi e post-festivi); *ii*) che l'articolo 11, comma 5, lettera *b*) del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35) ha abrogato l'articolo 7, comma 2, lettera *b*) del d.P.R. 495 del 1992, eliminando in modo espresso la previsione per cui il decreto ministeriale annuale avrebbe potuto estendere il divieto di circolazione "*[all']eventuale o eventuali giorni precedenti o successivi a quelli indicati nelle lettere a) e b)*".

La *voluntas legis* è dunque dichiaratamente contraria all'automatica e indistinta estensione del divieto di circolazione all'intero novero delle giornate pre-festive e post-festive.

Più in generale, non può essere condivisa la tesi del Codacons per cui i decreti ministeriali sarebbero illegittimi semplicemente per non aver previsto (fra l'altro) un adeguato numero di limitazioni del traffico nelle giornate di sabato, nonché nei giorni pre-festivi e post-festivi (i quali risulterebbero caratterizzati da un considerevole incremento del traffico veicolare).

Più in particolare, non può essere condivisa la tesi (proposta dal Codacons alle pagine 22 e seguenti della richiamata memoria in data 13 settembre 2018) per cui l'articolo 7, comma 2 del d.P.R. 495 del 1992, dovrebbe essere interpretato nel senso di rendere obbligatoria – e non meramente facoltativa – la previsione nel decreto ministeriale annuale di altre giornate di blocco della circolazione dei mezzi pesanti.

Al riguardo si osserva che il solo utilizzo del modo indicativo presente (*“Con il decreto di cui al comma 1 (...) sono indicati i giorni nei quali è vietata, nel rispetto delle condizioni e delle deroghe indicate nei provvedimenti di cui ai commi 4 e 5, la circolazione dei veicoli (...)”*) non sta di per sé a significare che l'inclusione nelle giornate di divieto dei giorni pre-festivi e post-festivi sia obbligatoria.

Al contrario, l'utilizzo di tale modalità sta piuttosto a significare che, laddove sussistano i presupposti e le condizioni di cui ai commi 4 e 5 (espressamente richiamate dall'articolo 7, comma 2), è il decreto ministeriale annuale a stimare necessarie ed imporre le limitazioni alla circolazione stradale.

L'opposta soluzione di sostanziale e definitivo automatismo da calendario propugnata dal Codacons non corrisponde all'ordinamento: non vi emerge un elemento testuale o sistematico il quale induca a ritenere che la pertinente normativa primaria o regolamentare imponga sempre e comunque la limitazione della circolazione dei mezzi pesanti nei giorni pre-festivi e post-festivi.

La sentenza va quindi riformata per quanto riguarda il primo dei motivi di censura accolti dal Tribunale amministrativo.

5.2. Per quanto riguarda il secondo dei motivi di ricorso accolti dalla sentenza (relativo alla particolarità delle merci trasportate in relazione alle esigenze che esse mirano a soddisfare e al relativo grado di deperibilità), anche in questo caso non emergono in atti i profili di violazione di legge, difetto di istruttoria e di motivazione rilevati dal primo giudice.

Al contrario, dall'esame del decreto annuale emerge che il Ministero appellato

abbia bensì tenuto conto di entrambe le esigenze evidenziate dalla sentenza appellata.

Si osserva che, per la considerazione dei bisogni che le merci trasportate sono idonee a soddisfare, i decreti ministeriali impugnati hanno limitato – e non irragionevolmente – il divieto in relazione a particolari categorie di beni - e quindi, di bisogni essenziali della popolazione - per i quali un indistinto divieto causerebbe pregiudizi diffusi inaccettabili (si pensi al trasporto dei carburanti, dei giornali e periodici, dei prodotti per uso medico o del latte, oggetto di specifiche eccezioni nell'ambito dell'articolo 3 del decreto annuale).

Per quanto riguarda, poi, le eccezioni connesse al particolare regime di deperibilità delle merci trasportate, anche tale esigenza (contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice) è stata oggetto di specifica considerazione nell'ambito dell'articolo 3, comma 1, lettera r) del decreto annuale.

Premesso, quindi, che i richiamati decreti ministeriali hanno tenuto conto delle esigenze che il primo giudice ha invece ritenuto disattese, si osserva comunque che le valutazioni di merito compiute dal Ministero appellante non manifestano profili di abnormità o irragionevolezza.

Al riguardo ci si limita a richiamare il consolidato orientamento per cui le valutazioni amministrative di discrezionalità tecnica sono sindacabili in giudizio solo in caso di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza. In tali ipotesi il giudice amministrativo può soltanto sindacare le valutazioni amministrative sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria (e in assenza di un sindacato di carattere sostitutivo), ma il suo sindacato rimane limitato ai casi di macroscopiche illegittimità, quali errori di valutazione gravi ed evidenti, oppure valutazioni abnormi o inficiate da errori di fatto che le rendano inattendibili (in tal senso – *ex multis* -: Cons. Stato, V, 22 ottobre 2018, n. 6023; *id.*, V, 24 agosto 2018, n. 5047; *id.*, III, 22 gennaio 2016, n. 211).

Ma nel caso in esame non risulta che le valutazioni sottese all'individuazione delle giornate alle quali estendere il più volte richiamato divieto di circolazione siano

affette dai richiamati profili di abnormità e irragionevolezza.

5.3. Per quanto riguarda, infine, il terzo dei motivi di ricorso accolti dall'appellata sentenza (relativo alla carenza di puntuali e uniformi indicazioni sui criteri e parametri da utilizzare per concedere le eventuali autorizzazioni in deroga al divieto), non emergono in atti i profili di violazione di legge, difetto di istruttoria e di motivazione rilevati dal primo giudice.

Va premesso che, nel richiamato assetto multilivello della disciplina in tema di divieti di circolazione per i mezzi pesanti, è la disposizione primaria di riferimento ad ammettere in modo espresso la possibilità di concedere specifiche deroghe al divieto, demandando poi al regolamento la disciplina generale di tali deroghe (in tal senso l'articolo 6, comma 1 del '*Codice*').

Il Regolamento (articolo 7, commi 3 e 4) ha quindi fissato alcuni criteri generali per ammettere le richiamate deroghe (come quelle finalizzate a garantire "*le fondamentali esigenze di vita delle comunità*").

La fissazione dei criteri generali per la concessione di deroghe è quindi demandata al decreto ministeriale annuale. Quello in questione vi ha dedicato un'apposita disposizione di carattere generale (articolo 4) volta a prefissare alcune tipologie di veicoli titolati a chiedere la deroga/autorizzazione prefettizia.

E' qui importante osservare, poi, che nel corso del primo grado di giudizio il Ministero (sollecitato sul punto da un'ordinanza del primo giudice) ha integrato l'articolo 4 del decreto annuale attraverso l'inserimento di un comma 2-bis, ponendo criteri generali volti ad orientare in modo stringente l'operato delle prefetture attraverso l'individuazione di presupposti e condizioni per la concessione dell'autorizzazione in deroga.

E' stato previsto al riguardo che "*le prefetture-uffici territoriali del Governo, nell'ambito dei relativi procedimenti istruttori [dovranno] verificare che l'esigenza di circolazione in deroga alle previste limitazioni, prospettata dai richiedenti risponda ad effettive esigenze di vita delle comunità sia nazionale che locali in*

quanto:

- *è funzionale a soddisfare nell'immediato i fabbisogni di primaria importanza delle comunità alle quali sono destinate le merci trasportate ovvero è finalizzata allo svolgimento di attività pubbliche o di pubblico interesse o di utilità sociale;*
- *è indifferibile per gli usi di cui sopra, poiché è collegata a termini essenziali ovvero ad una impossibilità di svolgimento del trasporto nei giorni non protetti dai divieti;*
- *non sussistano particolari situazioni di rischio connesse alle specifiche modalità del trasporto, alle caratteristiche dell'itinerario da percorrere nonché alla tipologia di traffico con cui va ad interferire.*

Dette circostanze dovranno essere espressamente e adeguatamente evidenziate nelle motivazioni dei relativi provvedimenti autorizzatori”.

Si tratta di parametri e condizioni che per un verso orientano i modi e le ragioni dell'esercizio della discrezionalità amministrativa, e che per altro verso risultano esenti da profili di abnormità e irragionevolezza.

6. Per le ragioni esposte l'appello va accolto e conseguentemente, in riforma della sentenza appellata, va respinto il ricorso di primo grado.

Esulano dal presente giudizio d'appello gli atti adottati a seguito della pubblicazione della sentenza appellata e asseritamente in contrasto con le sue statuizioni (e con le statuizioni cautelari del primo giudice).

Si tratta di atti che, semmai, il Codacons avrebbe dovuto impugnare autonomamente.

7. Nemmeno rilevano ai fini del decidere gli argomenti sviluppati dal Codacons alle pagine 15 e seguenti della memoria 13 settembre 2018 (nonché alle pagine 30 e seguenti, in relazione al lamentato difetto di istruttoria e motivazione che vizierebbe il d.m. 571 del 2017): si tratta di asseriti profili di illegittimità dei decreti impugnati in primo grado (presunta genericità che caratterizzerebbe i criteri e i parametri dagli stessi fissati) ulteriori e diversi rispetto a quelli oggetto della sentenza appellata e del ricorso in appello. Si tratta di motivi inammissibili in

quanto il Codacons non ha proposto sul punto appello in via autonoma o incidentale e l'eventuale loro valutazione si porrebbe in violazione del generale principio devolutivo dell'appello.

8. Si osserva infine che non può trovare accoglimento l'istanza di rimessione all'Adunanza plenaria formulata dal Codacons con la memoria 19 dicembre 2018: per il Codacons, laddove si negasse l'illegittimità dei due decreti ministeriali, si contrasterebbero i precedenti orientamenti giurisprudenziali che, in casi analoghi, hanno concluso per l'illegittimità, in tal modo imponendo che della questione sia gravata l'Adunanza plenaria ai sensi dell'articolo 99 Cod. proc. amm..

Si osserva in primo luogo che le sentenze richiamate dal Codacons a sostegno dell'esistenza di un orientamento conforme alle proprie tesi sono in larga parte rese dal Tribunale amministrativo del Lazio (es.: sentenze numm. 1913 del 1989 e 980 del 1991), ragione per cui non è possibile assumere le stesse quale *tertium comparationis* ai fini dell'eventuale rilievo di un contrasto fra giudicati nell'ambito delle sezioni semplici del Consiglio di Stato, rilevante ai sensi dell'articolo 99 Cod. proc. amm..

Neppure può essere condivisa la tesi secondo cui l'eventuale accoglimento del presente appello determinerebbe un contrasto fra giudicati con le statuizioni rese da Cons. Stato, IV, n. 2706/2011.

Detta sentenza ha in effetti respinto il ricorso in appello del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avverso la sentenza del Tribunale amministrativo del Lazio che, in accoglimento del ricorso del Codacons, aveva annullato il d.m. 12 dicembre 1997 recante il calendario delle limitazioni alla circolazione stradale per l'anno 1998.

L'annullamento era stato disposto per avere il Tribunale amministrativo ritenuto (con decisione confermata in appello) illegittima la mancata inclusione nel richiamato calendario di alcune giornate pre-festive e di alcune giornate post-festive per le quali univoci elementi deponevano nel senso dell'inclusione.

Ma in realtà, la sentenza Cons. Stato, IV, 5 maggio 2011, n. 2706 non aveva affermato il generale principio per cui la disciplina della materia imporrebbe sempre e comunque l'inclusione nel divieto di tali giornate. Più semplicemente, aveva affermato che, nel ritenere illegittima la mancata inclusione di tali giornate, il primo giudice non doveva eccedere “*dai limiti del sindacato di legittimità attribuito al giudice amministrativo*” (punto 1.2 della motivazione). Sicché non pare ravvisabile un possibile contrasto di giudicato per la rimessione della questione all'Adunanza plenaria.

9. Per le ragioni esposte l'appello in epigrafe va accolto e conseguentemente, in riforma della sentenza appellata, va respinto il ricorso di primo grado.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna il Codacons alla rifusione delle spese del doppio grado di giudizio che liquida in complessivi euro 3.000 (tremila) oltre gli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere, Estensore

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

L'ESTENSORE
Claudio Contessa

IL PRESIDENTE
Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO