



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 3557 del 2025, proposto da
Comune di Poggio A Caiano, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Vittorio Chierroni, con domicilio eletto presso il suo
studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 18;

contro

Federica Colzi, Agron Kolaj, Angiolo Mugnai, Francesco Pacciani, Simona Taccetti,
Alessio Fabio Pieraccioli, rappresentati e difesi dall'avvocato Jacopo Michi, con domicilio
eletto presso il suo studio in Firenze, via de' Pucci n. 4;

nei confronti

Provincia di Prato, Regione Toscana, Comune di Signa, Buticche del Cellulare di Iuliano
Carlo, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Quarta) n.
00312/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Federica Colzi, Agron Kolaj, Angiolo Mugnai,
Francesco Pacciani, Simona Taccetti e Alessio Fabio Pieraccioli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 novembre 2025 il Cons. Massimo Santini e uditi per le parti gli avvocati Santirelli, in delega di Chierroni, e Michi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Si controverte su una questione di viabilità comunale. In particolare il Comune di Poggio a Caiano (Prato), dopo avere disposto nel 2022 (in forza di uno studio sui flussi di traffico appositamente commissionato) una serie di sensi unici onde alleviare le condizioni di grave inquinamento atmosferico ed acustico di alcune strade della cittadina toscana, è tornato sui suoi passi ristabilendo, con ordinanza sindacale del 30 aprile 2024, il doppio senso su tutte queste strade interessate e, in particolare, su via Vittorio Emanuele II e via Pratese. Tale determinazione di ripristino del doppio senso sarebbe stata adottata anche in seguito ad apposita conferenza di servizi istruttoria dell'11 settembre 2023. In buona sostanza venivano revocate le ordinanze che, nel 2022, avevano previsto un sistema di “sensi unici” “sui ponti di accesso al centro abitato [Ponte all’Asse e Ponte al Mulino] e sulle vie Vittorio Emanuele II e Pratese, e tanto allo scopo di restaurare, su tali arterie, un regime di circolazione “a doppio senso”. Nulla veniva detto sulle ragioni per cui si sarebbe deciso di eliminare il sistema dei sensi unici (nel provvedimento si legge soltanto, infatti, che la reintroduzione del doppio senso sarebbe stata decisa all’unanimità dalla predetta conferenza di servizi).

2. Gli abitanti che risiedono in alcune di queste strade – tutte interessate da tassi di inquinamento da traffico piuttosto pesante, come appena detto – sono insorti davanti al TAR Toscana per contestare il predetto ritorno da un sistema di sensi unici ad un regime di doppi sensi. Veniva contestato, in particolare: l’incompetenza del Comune e comunque del Sindaco ad intervenire su tale materia nonché il difetto di istruttoria e di motivazione nella parte in cui il diritto ad un ambiente salubre dei residenti stessi non sarebbe stato preso in alcuna considerazione da parte dell’amministrazione comunale. Il giudice di primo grado ha quindi accolto le ragioni dei residenti sotto il profilo della incompetenza del Comune ad intervenire su strade di proprietà della Provincia dal momento che si

tratterebbe di strade provinciali che attraversano, sì, il centro abitato ma di una cittadina pur sempre inferiore ai 10mila abitanti. L'incompetenza si configurerebbe anche sotto il profilo della violazione del principio di separazione tra politica e amministrazione, e ciò dal momento che la circolazione stradale costituisce materia di competenza dirigenziale (*ex art. 107 del TUEL*) e non del Sindaco.

3. Il comune di Poggio a Caiano appella la sentenza di primo grado per erroneità nella parte in cui non sarebbe stata rilevata:

3.1. L'insussistenza dell'interesse a ricorrere in quanto le deliberazioni del 2022 (che avevano disposto il predetto sistema integrato di sensi unici favorevoli agli originari ricorrenti) avevano in realtà già perso efficacia sin dal 30 giugno 2023, ossia ben prima del momento di adozione della gravata ordinanza sindacale (30 aprile 2024). In altre parole, nella prospettiva della difesa dell'amministrazione appellante la conseguenza dell'annullamento della ordinanza sindacale impugnata non avrebbe potuto essere quella di reviviscenza di ordinanze pregresse;

3.2. L'insussistenza dell'interesse a ricorrere anche per “mancata dimostrazione di un concreto vantaggio conseguente al richiesto annullamento della ordinanza ... in termini di miglioramento delle condizioni di inquinamento atmosferico e acustico derivanti dal traffico veicolare” (pag. 21 atto di appello introduttivo).;

3.3. La competenza del Comune ad adottare simili discipline di traffico, previo parere della Provincia qui acquisito in seno alla conferenza di servizi dell'11 settembre 2023, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 6 e 7 del codice della strada, e ciò in quanto si tratterebbe di tratti di strada che attraversano siti UNESCO (sito nel caso di specie da ricondurre alla presenza della Villa Medicea);

3.4. La competenza del sindaco (e non del dirigente) in quanto “l'ordinanza sindacale censurata non ha mera natura gestoria, configurandosi come provvedimento regolatorio permanente di rilevanza generalizzata nei confronti della intera collettività” (pag. 29 atto di appello).

4. Si costituivano in giudizio gli originari ricorrenti in primo grado per chiedere il rigetto del gravame mediante articolate controdeduzioni che, più avanti, formeranno oggetto di

specifica trattazione. Gli stessi appellati riproponevano *ex art.* 101, comma 2, c.p.a., le censure di primo grado non altrimenti vagliate dal TAR Toscana e, in particolare:

4.1. Insussistenza dei “presupposti per l’adozione di una ordinanza contingibile ed urgente ai sensi dell’art. 50 ... e dell’art. 54 del D.Lgs. n. 267/2000” (pag. 20 memoria in data 16 maggio 2025);

4.2. Violazione dell’art. 14 della legge n. 241 del 1990 in quanto la riunione dell’11 settembre 2023 non avrebbe le caratteristiche di una conferenza di servizi quanto, piuttosto, di un mero “tavolo tecnico”;

4.3. Violazione dell’art. 3 della legge n. 241 del 1990 (difetto di motivazione) in quanto la gravata ordinanza sindacale del 30 aprile 2024 non avrebbe specificato le ragioni legate alla decisione di ripristino del doppio senso di circolazione;

4.4. Eccesso di potere per difetto di istruttoria nella parte in cui l’amministrazione comunale ha adottato la gravata ordinanza del 30 aprile 2024 in assenza di qualsivoglia analisi di contesto, ponendosi anzi in contrasto con le risultanze dello “Studio di traffico per il miglioramento della mobilità a Poggio a Caiano” a suo tempo commissionato dallo stesso ente comunale e in base al quale era stato istituito, nel 2022, il precedente sistema di sensi unici contrapposti (onde evitare o comunque alleggerire, come detto, il traffico di attraversamento urbano).

5. Resisteva avverso tali riproposte censure l’appellante amministrazione comunale.

6. Alla pubblica udienza del 27 novembre 2025, le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso veniva infine trattenuto in decisione.

7. Tutto ciò premesso il ricorso in appello è infondato e deve essere rigettato per le ragioni di seguito indicate. Ciò, in ogni caso, solo dopo avere dichiarato inammissibile per tardività, ossia per violazione dei termini di cui all’art. 73, comma 1, c.p.a., la memoria della difesa comunale depositata in data 6 novembre 2025 la quale contiene, in buona sostanza, argomenti in replica alle memorie già depositate, dagli odierni appellati, nelle date 16 maggio 2025 e 19 maggio 2025.

8. Con il primo motivo di appello si lamenta l’insussistenza dell’interesse a ricorrere, in capo agli originari ricorrenti, in quanto le deliberazioni del 2022 (che avevano disposto il predetto sistema integrato di sensi unici favorevoli agli originari ricorrenti) avevano in

realità già perso efficacia sin dal 30 giugno 2023, ossia ben prima del momento di adozione della gravata ordinanza sindacale (30 aprile 2024). In altre parole, nella prospettiva della difesa dell'amministrazione appellante la conseguenza dell'annullamento della ordinanza sindacale impugnata non avrebbe potuto essere quella di reviviscenza di ordinanze pregresse. Osserva al riguardo il collegio che:

8.1. L'eccezione di inammissibilità sollevata dall'amministrazione comunale (e qui riproposta sotto forma di motivo di appello), relativa al fatto che l'originaria disposizione sul sistema di sensi unici sarebbe già venuta a scadenza al momento della adozione del provvedimento qui impugnato (ripristino doppio senso di circolazione), non ha pregio dal momento che la disciplina sul senso unico, nel tempo, ha implicitamente formato oggetto di proroga;

8.2. In altre parole, la proroga del senso unico è per implicito ricavabile da comportamenti inequivoci e concludenti che l'odierna amministrazione appellante ha costantemente serbato anche all'indomani della scadenza del periodo di validità del provvedimento del 2022 che disponeva il senso unico di circolazione;

8.3. Al centro di questi comportamenti concludenti si veda, in particolare, la permanenza della segnaletica stradale che ancora imponeva il senso unico di circolazione. Segnaletica che, tra l'altro, ha natura giuridica di atto amministrativo di tipo precettivo che esprime un comando o un divieto che l'utente della strada è tenuto ad osservare;

8.4. Come pure affermato dalla giurisprudenza di questa sezione, del resto, le prescrizioni introdotte in tema di disciplina della circolazione stradale hanno come presupposto *“il perfezionamento di una fattispecie complessa, costituita da un provvedimento della competente autorità impositivo dell'obbligo (o del divieto) e della pubblicizzazione di detto obbligo attraverso la corrispondente segnaletica predeterminata dalla legge”* (Cons. Stato, sez. V, 21 settembre 2022, n. 8118);

8.5. Pertanto, la permanenza di tali segnali risulta senz'altro idonea a configurare la volontà dell'amministrazione appellante, per lo meno implicita, di preservare il senso unico di circolazione visto che, alla scadenza del periodo di validità della disciplina sul senso unico, la relativa cartellonistica stradale non era stata ancora materialmente rimossa. Tanto che l'ordinanza impugnata del 30 aprile 2024 opera in più parti riferimento alla “revoca

dell'attuale senso unico" sulle varie strade in qualche misura interessate (cfr. pagg. 2 e 3 dell'ordinanza proprio con riferimento alla via Vittorio Emanuele II nonché pagg. 3 e 4 con riferimento alla Via Pratese) così lasciando chiaramente intendere che, sino a quel momento, il sistema dei sensi unici era all'evidenza considerato ancora pienamente vigente ed efficace;

8.6. Si veda sul punto quel dato indirizzo giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. VI, 2 novembre 2020, n. 6732) secondo cui, più da vicino: *"è ammessa la sussistenza del provvedimento implicito quando l'Amministrazione, pur non adottando formalmente un provvedimento, ne determina univocamente i contenuti sostanziali, o attraverso un comportamento conseguente, ovvero determinandosi in una direzione, anche con riferimento a fasi istruttorie coerentemente svolte, a cui non può essere ricondotto altro volere che quello equivalente al contenuto del provvedimento formale corrispondente, congiungendosi tra loro i due elementi di una manifestazione chiara di volontà dell'organo competente e della possibilità di desumere in modo non equivoco una specifica volontà provvedimentale, nel senso che l'atto implicito deve essere l'unica conseguenza possibile della presunta manifestazione di volontà (cfr., ex multis, Cons. St., Sez. VI, 27 novembre 2014, n. 5887 e ... Cons. Stato, Sez. V, n. 589 del 2019)".* Ed ancora (Cons. Stato, sez. V, 19 aprile 2019, n. 2543): *"La presenza di un atto implicito può ... desumersi indirettamente ma univocamente da altro provvedimento o dal comportamento esecutivo dell'amministrazione, di modo che esso se ne possa dire l'antecedente da punto di vista logico - giuridico (cfr. Cons. Stato, V, 23 novembre 2018, n. 6643; 6 agosto 2018, n. 4818; VI, 27 aprile 2015, n. 2112; 27 novembre 2014, n. 5887; 7 febbraio 2011, n. 813)";*

8.7. Elementi questi che sicuramente sussistono, per il caso in esame, laddove risulta evidente che la conservazione della segnaletica stradale (recante senso unico di circolazione sulla strada in questione) fa propendere per una – almeno implicita – volontà di mantenere il senso unico sino a diversa manifestazione espressa dei competenti organi comunali;

8.8. Da quanto detto consegue la presenza, in concreto, di un atto amministrativo implicito di proroga del sistema di sensi unici di circolazione stradale. Sistema che dunque, al

momento della adozione della gravata ordinanza del 30 aprile 2024, era ancora sostanzialmente vigente nell'ambito del territorio comunale;

8.9. Per tutte le ragioni suddette, il primo motivo di appello deve dunque essere rigettato.

9. Con il secondo motivo di appello si evidenzia l'insussistenza dell'interesse a ricorrere anche per la “mancata dimostrazione di un concreto vantaggio conseguente al richiesto annullamento della ordinanza ... in termini di miglioramento delle condizioni di inquinamento atmosferico e acustico derivanti dal traffico veicolare” (pag. 21 atto di appello introduttivo). Osserva al riguardo il collegio che:

9.1. L'interesse dei residenti è chiaramente legato al maggiore inquinamento da questi subito nel passaggio dal senso unico al doppio senso;

9.2. La difesa comunale rileva sul punto l'assenza di studi che dimostrino il maggiore inquinamento ma, a ben vedere, si rivela eccessivo pretendere dimostrazioni di questo genere in quanto costituisce fatto notorio che il passaggio dal senso unico al doppio senso viene stabilito proprio per garantire il transito di un più ampio numero di veicoli su quelle medesime strade. Aumento di veicoli da cui non poteva che derivare, secondo l'*id quod plerumque accidit*, un aumento altresì dei livelli di inquinamento acustico ed atmosferico;

9.3. Del resto, gli stessi studi a suo tempo commissionati dall'amministrazione comunale e poi effettuati tra il 2020 e il 2022 avevano dimostrato che, nel passaggio dal regime di doppio senso a quello di sensi unici, si sarebbe registrata una diminuzione dei livelli di traffico (e dunque di inquinamento);

9.4. Va da sé, pertanto, che in caso di ritorno al regime di doppi sensi – e soprattutto in assenza di studi ulteriori diretti a dimostrare il mancato raggiungimento di tali obiettivi di riduzione del traffico – sussista quanto meno una presunzione *iuris tantum* di nuovo aumento dei livelli di traffico e di inquinamento;

9.5. Presunzione, questa, che non è stata ritualmente superata mediante prova contraria ad opera della appellante amministrazione comunale;

9.6. Di qui la sussistenza di un chiaro interesse ad agire che, come correttamente evidenziato dal giudice di primo grado, è senz'altro riconducibile al fatto, dopo l'adozione della gravata ordinanza sindacale del 30 aprile 2024, di essersi trovati “esposti ad un

notevole incremento del traffico proprio sotto le finestre di casa, con tutto quello che ciò comporta in termini di incremento dell'inquinamento atmosferico ed acustico”;

9.7. Per tutte le ragioni sopra evidenziate, anche tale motivo di appello deve pertanto essere rigettato.

10. Con il terzo motivo di appello si lamenta ancora che la competenza del Comune ad adottare simili discipline di traffico sarebbe invece sussistente, previo parere della Provincia qui acquisito in seno alla conferenza di servizi dell'11 settembre 2023, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 6 e 7 del codice della strada, e ciò in quanto si tratterebbe di tratti di strada che attraversano siti UNESCO (sito nel caso di specie da ricondurre alla presenza della Villa Medicea). In siffatte ipotesi, secondo le richiamate disposizioni del codice della strada, le strade provinciali che attraversano gli abitati comunali interessati da siti UNESCO, quale che sia il numero di abitanti (ossia sotto o sopra i 10mila residenti), sarebbero comunque disciplinate dal Comune previo parere della Provincia formalmente proprietaria della strada. Osserva al riguardo il collegio che:

10.1. La violazione delle attribuzioni provinciali si registra, piuttosto, in base al combinato disposto dell'art. 2 del codice della strada e dell'art. 4 del relativo regolamento di attuazione secondo cui le strade provinciali che attraversano i centri abitati si considerano di competenza comunale solo se tali comuni hanno popolazione superiore ai 10mila abitanti;

10.2. Nel caso di specie, il comune appellante registra invece 9.900 abitanti per espressa ammissione della difesa comunale (cfr. pag. 2 atto di appello introduttivo);

10.3. Si condividono in particolare le articolate argomentazioni del giudice di primo grado secondo cui:

“1.9 A tal fine è necessario premettere che l'art. 5, comma III, del D.lgs. n. 285/1992 (Codice della Strada) prevede 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”.

In questo senso è anche il successivo art. 6, comma V, del D.lgs. n. 285/1992 laddove dispone che “le ordinanze di cui al comma 4 sono emanate .. c) per le strade provinciali,

dal presidente della provincia”.

2. La competenza provinciale trova un’ulteriore conferma nell’art. 2, comma VII, del D.lgs. n. 285/1992, n. 285, secondo cui le strade urbane di scorrimento, le strade urbane di quartiere e le strade locali “sono sempre comunali quando siano situate nell'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore a diecimila abitanti”.

2.1 In applicazione di detti principi risulta dimostrata la competenza della Provincia di Prato nel disciplinare i tratti di strada di cui risulta proprietaria”;

10.4. Le conclusioni del giudice di primo grado si rivelano pienamente condivisibili ove soltanto si consideri che, come sopra evidenziato, nel Comune di Poggio a Caiano risiedono circa 9.900 persone;

10.5. Le conclusioni stesse trovano conferma in quanto disposto dall’art. 4, comma 4, del regolamento di attuazione del codice della strada (DPR n. 495 del 1992) a norma del quale: *“I tratti di strade statali, regionali o provinciali, che attraversano i centri abitati con popolazione superiore a diecimila abitanti ... sono classificati quali strade comunali”;*

10.6. Si veda, in tal senso, anche quanto affermato da questa stessa sezione nella sentenza n. 403 del 27 gennaio 2014 che, per quanto di interesse, qui di seguito si riporta: *“Ne consegue in base alla medesima disposizione di legge, che sono comunali le strade urbane di scorrimento, di quartiere e locali che ricadono all'interno del centro abitato delimitato con popolazione superiore ai diecimila abitanti, mentre sono tratti interni di strade statali, regionali e provinciali quelle che sono delimitate all'interno di un centro abitato con popolazione inferiore ai diecimila abitanti”.* Si veda sullo stesso tema anche CGARS, parere n. 276 del 30 maggio 2022, secondo cui: *“le strade urbane sono comunali ad eccezione dei tratti interni delle strade provinciali che attraversano il centro abitato, quando ... la popolazione non superi i diecimila abitanti”;*

10.7. Dunque, poiché il comune appellante risulta inferiore ai 10mila abitanti, le strade provinciali che attraversano il territorio di Poggio a Caiano restano di competenza provinciale ai sensi del citato art. 2, comma 7, del codice della strada;

10.8. Ne consegue da quanto detto che la S.R. n. 66 “Via Pistoiese” (che assume il nome di “Via Vittorio Emanuele II all’interno del Comune e che intercetta il Ponte all’Asse nonché

il Ponte alla Furba) è una strada regionale il cui ente gestore, per effetto del trasferimento di funzioni stabilito con decreto legislativo n. 112 del 1998, è la Provincia di Prato. Analogamente, anche la “S.P. 8 – Via Pratese” (che intercetta il Ponte al Mulino) è strada provinciale la cui competenza resta in capo alla provincia di Prato per le stesse ragioni di cui sopra;

10.9. Né risulta applicabile l’invocato art 7, comma 1, lettera a), del codice della strada (che fa salve le competenze comunali in presenza di siti Unesco) e ciò sia in quanto si tratta di motivazione postuma (la Villa Medicea non viene mai citata nelle premesse dell’ordinanza impugnata e neppure nel verbale della conferenza di servizi in data 11 settembre 2023), sia in quanto si tratta di affermazione non meglio dimostrata ossia corredata, come correttamente evidenziato dalla difesa degli odierni appellati, “del benché minimo documento a supporto, a partire dalla delimitazione del sito UNESCO” (tanto che nei richiamati atti comunali, come già detto, alcun riferimento alla Villa Medicea viene concretamente effettuato);

10.10. In tale contesto non assume dunque alcun rilievo l’eventuale benessere della provincia, acquisito in conferenza oppure al di fuori di essa, non risultando sufficiente un mero parere sebbene favorevole di quest’ultima, per le ragioni sopra partitamente evidenziate, ma rivelandosi necessario un suo specifico intervento diretto ed esclusivo in merito alla vicenda di cui si discute;

10.11. Per tutte le ragioni sopra evidenziate, anche il terzo motivo di appello deve dunque essere rigettato.

11. Con ultimo motivo di appello si ribadisce la competenza del sindaco (e non del dirigente) in quanto “l’ordinanza sindacale censurata non ha mera natura gestoria, configurandosi come provvedimento regolatorio permanente di rilevanza generalizzata nei confronti della intera collettività” (pag. 29 atto di appello). Osserva al riguardo il collegio che:

11.1. Sussiste la violazione, in ogni caso, delle attribuzioni dirigenziali in quanto non è stata fornita adeguata dimostrazione circa la assoluta urgenza di intervenire in tal senso da parte del Sindaco con propria ordinanza contingibile (peraltro a distanza di 7 mesi dalla chiusura della conferenza istruttoria);

11.2. Si richiama sul punto la sentenza di questa stessa sezione n. 3932 del 18 aprile 2023 secondo cui, in particolare: *“La giurisprudenza ormai consolidata, incentrata sulla disposizione dell’art. 107, comma 5, t.u.e.l., dalla quale il Collegio non ha seria ragione di discostarsi, ritiene infatti che i provvedimenti con i quali si disciplina la circolazione sulla viabilità comunale, le modalità di accesso alla stessa e i relativi orari, i controlli, le sanzioni, ai sensi degli artt. 6 e 7 cod. strada, assumono natura tipicamente gestoria ed esecutiva e quindi appartengono alla competenze dei dirigenti comunali e non del Sindaco, ovviamente nell’ipotesi in cui non ricorra il presupposto dell’urgenza che potrebbe giustificare l’adozione di un’ordinanza contingibile e urgente (in termini, tra le tante, Cons. Stato, V, 13 luglio 2017, n. 3460; V, 13 novembre 2015, n. 5191)”*;

11.3. Pertanto, anche volendo ammettere la competenza comunale ad intervenire sui predetti tratti di strada provinciale (ipotesi comunque esclusa, nel caso di specie, per le ragioni sopra partitamente indicate) il compito di disciplinare il nuovo regime di circolazione spettava al dirigente e non al sindaco;

11.4. Di qui il rigetto, altresì, di tale motivo di appello.

12. In conclusione l’appello è infondato e deve essere rigettato. Nondimeno il collegio non si esime dall’esaminare la fondatezza delle ragioni riproposte, ex art. 101, comma 2, c.p.a., dagli originari ricorrenti in primo grado. Ragioni che si rivelano peraltro fondate dal momento che:

12.1. Innanzitutto, nel provvedimento impugnato non vengono esplicitate le ragioni di urgenza e di necessità che sarebbero poste alla base di un tale provvedimento contingibile ai sensi degli artt. 50 e 54 TUEL. Si tratta infatti di situazioni ampiamente prevedibili nonché prive del carattere di eccezionalità e di urgenza;

12.2. In secondo luogo, sussiste il vizio di eccesso di potere per *erroneità dei presupposti* nella parte in cui l’ordinanza sindacale del 30 aprile 2024 afferma che la reintroduzione del sistema di doppi sensi sarebbe stata “approvata all’unanimità” dalla conferenza di servizi in data 11 settembre 2023. Dunque, nella prospettiva della amministrazione comunale ci si troverebbe al cospetto di una conferenza di tipo decisorio ma, a ben vedere, questa caratteristica non è rinvenibile, ad avviso del collegio, per una serie di ragioni qui di seguito indicate:

12.2.1. In primo luogo, il verbale della suddetta conferenza fa esplicito riferimento alla “natura istruttoria” della medesima riunione dell’11 settembre 2023;

12.2.2. In secondo luogo, diverse posizioni espresse dai singoli partecipanti hanno matrice chiaramente interlocutoria (si veda l’intervento di chi chiede maggiori approfondimenti istruttori sul monitoraggio del traffico a Caiano e sulla tipologia di mezzi che vi transitano) oppure non sono state manifestate in modo esplicito ed inequivoco (si veda l’intervento di coloro per cui “non ci sono problemi a riportare la viabilità com’era prima”);

12.2.3. In terzo luogo, è lo stesso Sindaco di Caiano (che “guida la conferenza”) ad affermare alla fine dell’incontro in data 11 settembre 2023 che occorre “aggiornare la riunione”: il che sta a significare l’approccio chiaramente interlocutorio e non decisorio (o comunque conclusivo) di quella che potrebbe essere considerata una riunione del tutto preliminare ove i diversi partecipanti non erano di certo stati chiamati ad esprimere formalmente e singolarmente la propria posizione con un relativo voto;

12.2.4. La suddetta riunione dell’11 settembre, per le ragioni suddette, non ha dunque carattere decisorio perché mancano gli “assensi” (al contrario di quanto emerge nel provvedimento sindacale del 30 aprile 2024, ove impropriamente si fa riferimento ad approvazioni unanimi o a positive conclusioni). A ben vedere, una simile riunione non ha neppure carattere istruttorio poiché manca, altresì, un “esame” dei vari interessi pubblici coinvolti (condizione questa espressamente richiesta dall’art. 14, comma 1, della legge n. 241 del 1990): ed infatti, non solo alcuni rilevanti interessi pubblici non vengono in alcun modo trattati (ossia, come più avanti si vedrà, quello ad un “ambiente salubre”) ma l’unico interesse pubblico considerato (la “mobilità più fluida possibile”) viene affrontato mediante un semplice scambio di idee e di opinioni o, meglio, senza una analisi specifica del problema (in base a dati acquisiti e lavorati e non solamente ipotizzati) e delle relative opzioni risolutive del problema stesso;

12.2.5. Per tutte le ragioni sopra evidenziate, sussiste il difetto dei presupposti in quanto la conferenza dell’11 settembre 2023 non aveva di certo natura decisoria (e neppure istruttoria, per le ragioni appena evidenziate);

12.3. Su questa falsa riga sussiste altresì *difetto di istruttoria* per le seguenti ragioni:

12.3.1. Nella riunione dell'11 settembre 2023 vengono solo prospettate esigenze di approfondimento istruttorio (tra cui quella sul monitoraggio del traffico e della tipologia di mezzi interessati) non altrimenti seguite da analisi di contesto più specifiche ed appropriate;

12.3.2. Inoltre, se da un lato l'istituzione nel 2022 del sistema di sensi unici era stata preceduta da ampi e approfonditi studi elaborati da società specializzate (studi che avevano evidenziato la necessità di introdurre i predetti sensi unici proprio per alleggerire i livelli di traffico e dunque per diminuire il tasso di inquinamento ambientale), dall'altro lato l'ordinanza sindacale del 2024 impugnata in primo grado non si è basata su alcuno studio che potesse in qualche modo affermare il contrario (ossia il peggioramento sproporzionato dei livelli di traffico o, alternativamente, il mancato raggiungimento degli obiettivi di salubrità ambientale perseguiti dai provvedimenti istitutivi dei sensi unici del 2022). La conferenza di servizi che si è svolta nel mese di settembre 2023 altro non è che un insieme disorganico di idee e di opinioni, manifestate dai vari enti, che si rivelano del tutto prive di un maggior substrato di carattere istruttorio (al più vengono solo avanzate richieste di approfondimento, in tal senso, poi rimaste tuttavia senza seguito alcuno);

12.3.3. In altre parole, le ipotesi articolate negli studi commissionati tra il 2020 e il 2022 (da cui era poi scaturita la decisione di istituire un sistema di sensi unici) non hanno formato oggetto di specifica smentita mediante più accurate analisi del contesto interessato (dimostrando, ad esempio, che la diminuzione dei livelli di inquinamento non si era effettivamente registrata e che i tempi di percorrenza si erano enormemente allungati);

12.3.4. Al contrario, nella riunione dell'11 settembre 2023 si sono registrate solo ellittiche e generiche affermazioni di principio quale quella che definisce “inspiegabile” la decisione, nel 2022, di istituire il suddetto sistema di sensi unici (che invece risultava ampiamente spiegabile proprio in base agli studi appositamente commissionati a società esterna specializzata) oppure quella secondo cui in alcuni centri limitrofi (Prato) si sarebbe determinata, sempre dopo l'istituzione del suddetto sistema di sensi unici, “un aggravio in aumento della portata del traffico in generale” (affermazione, anche questa, non altrimenti supportata da più specifici dati di contesto);

12.3.5. Ne consegue, da quanto detto, la totale assenza di istruttoria.

12.4. Assenza di istruttoria cui si accompagna, altresì, una integrale *carenza di motivazione* dal momento che:

12.4.1. Non viene mai preso in considerazione il sicuro peggioramento dei livelli di inquinamento e dunque il danno che inevitabilmente ne deriva per la salute dei residenti. Nulla viene detto, infatti, sulla circostanza che questi benefici per la mobilità si rivelerebbero più importanti dei danni conseguentemente provocati alla salute dei residenti. E ciò nonostante il c.d. “diritto a un ambiente salubre” costituisca una delle tutele attraverso cui si estrinseca l’art. 32 Cost. che rappresenta, a sua volta, *“fondamentale diritto dell’individuo”*;

12.4.2. In una complementare prospettiva, non è mai stato preso in considerazione il fatto che l’ordinanza sindacale n. 22 del 21 febbraio 2022 (oggetto di revoca ad opera della gravata ordinanza sindacale del 30 aprile 2024) si incentrava proprio sulla “LIMITAZIONE INQUINAMENTO ATMOSFERICO ED ACUSTICO” e richiamava, in più passaggi, l’importanza di garantire il diritto alla salute dei residenti in abitazioni limitrofe alle strade colpite, a loro volta, da elevatissimi livelli di traffico veicolare;

12.4.3. La richiamata ordinanza del 2022, con cui si istituiva il predetto sistema di sensi unici, costituiva peraltro piena applicazione dell’orientamento giurisprudenziale secondo cui *“la parziale limitazione della libertà di locomozione ... si giustifica anche alla luce del valore primario ed assoluto riconosciuto dalla Costituzione all'ambiente ...(e) alla salute”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 settembre 2024, n. 7328; Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2017, n. 2031; Cons. Stato, sez. V, 6 maggio 2015, n. 2255);

12.4.4. Un simile orientamento trova a sua volta piena radice nella considerazione per cui ambiente e salute, per quanto non siano “diritti tiranni”, hanno comunque valore primario ed assoluto nel nostro ordinamento (cfr. Corte cost., sentenze n. 85 del 2013 e n. 58 del 2018), tanto che l’art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 (che disciplina proprio il tema della conferenza di servizi) li qualifica alla stregua di “interessi sensibili” ossia di particolare rilievo e tutela rispetto ad altri interessi pubblici (e, tra questi, anche quello alla “mobilità più fluida possibile”);

12.4.5. Con ciò si vuole dire che, per quanto non vi sia una prevalenza sistematica ed automatica di tali valori (ambiente e salute) rispetto ad altri (la “più fluida mobilità”) comunque si deve assistere ogni volta ad un bilanciamento ragionevole e proporzionato tra i due opposti interessi pubblici (salute e fluida circolazione);

12.4.6. Con la doverosa precisazione, rispetto al precedente di questa stessa sezione n. 4433 del 22 maggio 2025, che nel caso di specie si tratta di strade ad alto scorrimento (data la loro matrice regionale e provinciale) e non di strade classificate “a viabilità locale” (caso invece affrontato nel citato precedente di sezione). E la differenza risiede nel fatto che, mentre per le prime vale la regola appena descritta del bilanciamento caso per caso, per le seconde (strade destinate a “viabilità locale”) lo stesso bilanciamento è stato invece effettuato “a monte” dalla normativa ministeriale che, con DM 5 novembre 2001 (“norme funzionali e geometriche per la costruzione delle strade”), ha stabilito che le strade comunali espressamente qualificate come “locali”, per l'appunto, siano esclusivamente destinate ad un tipo di “mobilità ridotta” e dunque possano essere utilizzate unicamente per spostamenti interni o di “breve distanza”, necessari in quanto tali a raggiungere o ripiegare da abitazioni e servizi interni all'area ove è inserita la strada locale stessa, e giammai per essere deputate a mero traffico di attraversamento ossia allo scopo di accorciare il tragitto da compiere per collegare due località esterne all'area medesima (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2025, n. 4433, cit.);

12.4.7. In questa specifica direzione l'ordinanza del 21 febbraio 2022, riguardante invece strade regionali e provinciali ossia ad alto scorrimento, costituiva operazione di adeguato e ragionevole bilanciamento in quanto: da un lato il traffico veniva in qualche misura diminuito (ma non azzerato) sulle strade interessate da livelli elevati di inquinamento; dall'altro lato la mobilità veicolare veniva parzialmente dirottata su altre strade ma non per questo compromessa o vietata. Il tragitto veniva infatti modificato e i tempi di percorrenza subivano un allungamento comunque “minimo” (si veda sul punto lo studio commissionato nel 2020 mai smentito, sul punto, da successive analisi oppure mediante adeguate produzioni difensive nel presente giudizio);

12.4.8. In senso diametralmente opposto rispetto ai suddetti principi l'amministrazione comunale, con l'ordinanza in data 30 aprile 2024 qui impugnata, ha invece optato per una

prevalenza, aprioristica ed assoluta, dell'interesse legato alla "più fluida mobilità" (che si estrinseca attraverso un meccanismo di doppi sensi su tutte le principali arterie che attraversano la città) rispetto al diritto ad un "ambiente salubre" vantato dai residenti in aree limitrofe alle suddette strade;

12.4.9. E ciò senza neppure considerare che: a) l'art. 16 Cost., sebbene tuteli la libertà di circolazione, comunque ne prevede una possibile limitazione in presenza di ragioni legate alla salute pubblica; b) la Corte di giustizia UE, in esito a due procedure di infrazione comunitaria, ha già condannato lo Stato italiano proprio per la violazione della direttiva sulla qualità dell'aria (direttiva 2008/50/CE) con sentenze rispettivamente del 10 novembre 2020 e del 12 maggio 2022;

12.4.10. Dal quadro costituzionale e comunitario appena richiamato emerge dunque che, in tali ipotesi, va tendenzialmente privilegiato il diritto ad un ambiente salubre, e ciò soprattutto nelle ipotesi in cui l'interesse alla più fluida mobilità risulti non completamente azzerato ma soltanto ragionevolmente limitato allungando, in modo proporzionato, il tragitto degli automobilisti;

12.4.11. Al contrario, nell'ordinanza gravata in primo grado l'amministrazione comunale, come già detto, ha attribuito importanza alla sola mobilità fluida senza tenere in alcun conto la salute dei residenti. Salute che, di conseguenza, è stata ritenuta automaticamente recessiva rispetto alle esigenze di libera circolazione. In altre parole il "fastidio" di allungare di poco il tragitto è stato ritenuto aprioristicamente prevalente rispetto all'evidente "sacrificio" legato, ad ogni modo, ai danni che gli elevati livelli di inquinamento possono senz'altro provocare per la salute umana. E ciò solo perché il "*fastidio è di molti*" mentre il "*sacrificio è di pochi*", laddove la bussola che deve costantemente orientare il pur tortuoso cammino degli amministratori locali non è certamente quella del più ampio e facile "consenso" quanto, piuttosto, quella della "buona amministrazione" e della "legalità";

12.4.12. Nei termini di cui si è detto, il provvedimento si rivela così palesemente carente, altresì, di qualsivoglia motivazione.

13. In conclusione il ricorso in appello è infondato e deve essere rigettato per tutte le ragioni sopra evidenziate. L'annullamento del provvedimento che reistituisce il doppio

senso, già disposto dal giudice di primo grado e qui pienamente confermato, determina la reviviscenza automatica della previgente disciplina di circolazione che stabiliva il descritto sistema di sensi unici di circolazione stradale (di cui alle citate ordinanze del 2022, partitamente descritte nella sentenza del TAR Toscana).

14. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna l'amministrazione comunale appellante alla rifusione delle spese di lite, da quantificare nella complessiva somma di euro 3.000 (tremila/00), oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore