

**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA – PROCESSO AMMINISTRATIVO: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza 22 luglio 2025 n. 6481.**

**1. Giustizia amministrativa –Processo Amministrativo - Appello – Nullità della sentenza di primo grado – Motivazione apparente – Erronea declaratoria di inammissibilità del ricorso per acquiescenza – Rimessione al giudice di primo grado.**

**2. Giustizia amministrativa –Processo amministrativo -Azione di annullamento – Acquiescenza al provvedimento sfavorevole –Presupposti: chiara ed inequivoca volontà di non contrastare il provvedimento impugnato -Necessità – Mera esecuzione –Insufficienza.**

*1. Ricorre il vizio di nullità della sentenza, che impone il rinvio della causa al primo giudice, anche nel caso di motivazione apparente, ossia di motivazione tautologica, superficiale o riferibile a fatti o a circostanze non pertinenti, specialmente quando la pronuncia abbia dichiarato il ricorso inammissibile o improcedibile in base a un errore palese, così omettendo integralmente l'esame del merito della causa (nella specie, per avere il T.a.r. ricavato apoditticamente l'acquiescenza dalla sola esecuzione del comando dell'amministrazione, senza svolgere una effettiva indagine sulla volontà della parte di prestare adesione). (1).*

*2. Per potersi ritenere che sia intervenuta acquiescenza rispetto ad un provvedimento sfavorevole, si deve essere al cospetto di un comportamento chiaro e assolutamente inequivoco che sia espressione di volontà certa e definitiva incompatibile con il volere di contestare il provvedimento stesso e non già in presenza di condotte legate solo ad una logica soggettiva di difesa volta alla riduzione del pregiudizio, le quali non escludono l'eventuale coesistente intenzione di reagire in via diretta avverso il provvedimento futuro eventualmente sopravvenuto. L'inviolabilità del diritto di difesa contro gli atti della pubblica amministrazione impone di negare portata acquiescente alla semplice esecuzione di un provvedimento ablatorio a effetti obbligatori (nella specie, ordinanza di contenimento di emissioni sonore di un opificio). (2).*

(1) Conformi: Cons. Stato, Ad. plen. 15 luglio 2025, n. 10 (oggetto della News dell'Ufficio del massimario n. 69 del 4 agosto 2025), secondo cui l'art. 105, comma 1, del c.p.a. si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse del ricorrente; 20 novembre 2024, n. 16 (in Foro it., 2025, III, 133, nonchè oggetto della News dell'Ufficio del massimario n. 118 del 17 dicembre 2024), secondo cui l'art. 105, comma 1, del c.p.a. si applica quando la sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la sussistenza dell'interesse del ricorrente; 30 luglio 2018, n. 10 (in Foro it., 2018, III, 545, nonchè oggetto della News UM n. 49 del 2018) e n. 11 (oggetto della News UM n. 48 del 2018).  
(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 21 novembre 2022, n. 10254; 29 aprile 2020, n. 2729; sez. V, 2 dicembre 2015, n. 5441.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Battipaglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2025 il Cons. Martina Arrivi e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. La S.I.O.S. (Società Industria Olearia Salernitana) s.r.l. ha agito dinanzi al T.A.R. Campania, Sezione staccata di Salerno, per chiedere l'annullamento dell'ordinanza n. 492 del 2 dicembre 2021, con la quale il sindaco del Comune di Battipaglia aveva disposto l'adozione di misure volte al contenimento delle emissioni sonore da parte dell'opificio gestito dalla società ricorrente, aveva ordinato la produzione di una relazione tecnica fonometrica attestante la conformazione ai limiti di emissione acustica consentiti dalla normativa di settore, nonché aveva irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 1.000.
2. Con sentenza n. 3670 del 27 dicembre 2022, il T.A.R., accogliendo l'eccezione preliminare sollevata dal Comune di Battipaglia, ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto d'interesse, rilevando che la S.I.O.S. s.r.l. avesse, già prima dell'introduzione del giudizio, ottemperato agli incombeni prescritti con l'ordinanza sindacale (mediante interventi di riduzione dei giri del motore dell'impianto e di installazione di una barriera antirumore in PVC, nonché mediante l'elaborazione di una relazione tecnica di adeguatezza delle emissioni sonore rispetto ai limiti di esposizione previsti dalla normativa di settore), *«così mostrando univocamente di aver prestato acquiescenza al provvedimento impugnato»* e concludendo che *«il ricorso va dichiarato inammissibile per carenza di interesse a proporlo, non potendo la [S.I.O.S. s.r.l.] ritrarre alcuna utilità pratica dal suo accoglimento»* (così motiva la sentenza appellata).
3. Con ricorso ritualmente notificato e depositato il 24 maggio 2023, la S.I.O.S. s.r.l. ha appellato la sentenza, lamentando di non aver prestato alcuna acquiescenza al provvedimento impugnato, ma di averlo eseguito soltanto per evitare la chiusura coattiva dello stabilimento, che avrebbe fatto seguito all'inottemperanza all'ordine. Inoltre, la società ha dedotto di avere pieno interesse alla decisione della controversia nonostante l'esecuzione dell'ordinanza, onde ottenere una pronuncia che accerti l'insussistenza dei presupposti di esercizio del potere, nonché al fine di evitare il pagamento della sanzione pecunia irrogata e la refusione (parimenti richiesta nel ricorso) delle spese sostenute per l'apposizione della barriera di PVC intorno all'opificio. L'appellante ha, di seguito, riproposto i motivi di doglianza mossi al provvedimento e non esaminati in primo grado.
4. Si è costituito il Comune di Battipaglia, chiedendo il rigetto dell'appello.
5. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 27 febbraio 2025.
6. L'appello è fondato.
7. Per potersi ritenere che sia intervenuta un'acquiescenza rispetto ad un provvedimento sfavorevole, si deve essere al cospetto di un comportamento chiaro e assolutamente inequivoco che sia espressione di volontà certa e definitiva incompatibile con il volere di contestare il provvedimento stesso e non già in presenza di condotte legate solo ad una logica soggettiva di difesa volta alla riduzione del pregiudizio, le quali non escludono l'eventuale coesistente intenzione di reagire in via diretta avverso

il provvedimento futuro eventualmente sopravvenuto (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 2 dicembre 2015, n. 5441; Id., Sez. IV, 21 novembre 2022, n. 10254). Il rigore nell'accertamento dell'esistenza di un comportamento acquiescente si spiega alla luce della necessità di evitare l'elusione dei valori costituzionali tutelati dagli art. 24, co. 1, e 113, co. 2, Cost. (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2020, n. 2729) ed è proprio l'inviolabilità del diritto di difesa contro gli atti della pubblica amministrazione, valore racchiuso nelle norme costituzionali appena citate, che impone di negare portata acquiescente alla semplice esecuzione di un provvedimento ablatorio a effetti obbligatori, come quello per cui è causa: per definizione, non vi è libera volontà nell'attuazione di un comportamento dovuto, sicché escludere la proponibilità dell'azione giurisdizionale in tale frangente equivale a limitare il diritto di difesa, riconoscendolo solo in capo a chi, indebitamente, si sottrae al comando esecutivo dell'autorità. Tra l'altro, nel caso di specie, è evidente la logica difensiva sottesa all'ottemperanza al provvedimento, posto che esso recava l'avvertenza che la mancata attuazione delle misure impartite entro trenta giorni dalla notificazione dell'atto avrebbe comportato la chiusura coattiva degli impianti.

8. Al di là della questione relativa all'acquiescenza, occorre parimenti escludere che l'esecuzione di un comando amministrativo determini l'inutilità del suo annullamento giurisdizionale, alla luce del mutamento dello stato di fatto così ingeneratosi. Infatti, una volta caducato l'atto fonte dell'obbligazione, il soggetto ingiunto può procedere alla riduzione in pristino, tra l'altro a spese dell'amministrazione. Così, nel caso di specie, l'eventuale accoglimento del ricorso legittimerebbe la società ricorrente a ripristinare gli originari giri di motore degli impianti dell'opificio e a rimuovere la barriera antirumore in PVC. Non si possono sottacere, infine, gli aspetti patrimoniali implicati nel ricorso in analisi: la S.I.O.S. s.r.l. aveva domandato, altresì, l'annullamento della sanzione pecuniaria impartita ex art. 10, co. 2, l. 447/1995 e la refusione delle spese asseritamente sostenute per l'esecuzione dell'ordinanza impugnata, formulando, perciò, domande che, senza dubbio alcuno, non perdono di utilità in relazione all'esecuzione degli obblighi di *facere* disposti dall'amministrazione e che richiedevano, comunque, un pronunciamento da parte del giudice.

9. L'accoglimento dell'appello conduce alla rimessione del giudizio al giudice di primo grado per nullità della sentenza, ex art. 105, co. 1, cod. proc. amm.

Secondo le indicazioni dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, infatti, ricorre il vizio di nullità della sentenza, che impone il rinvio della causa al primo giudice, anche nel caso di motivazione apparente (Cons. Stato, Ad. Plen., Ad. Plen., 30 luglio 2018, nn. 10 e 11), ossia di "motivazione tautologica, superficiale o riferibile a fatti o a circostanze non pertinenti", specialmente quando la pronuncia – come avvenuto nella fattispecie – abbia dichiarato il ricorso inammissibile (o improcedibile) in base a un errore palese, così omettendo integralmente l'esame del merito della causa

(Cons. Stato, Ad. Plen., 20 novembre 2024, n. 16, ribadita e ulteriormente specificata da Ad. Plen., 15 luglio 2025, n. 10).

Nel caso di specie, come prima chiarito, l'erronea declaratoria di inammissibilità non si basa su una motivazione adeguata, ragionevole e coerente con i principi processuali, che tenga conto dei fatti di causa e delle censure dedotte in relazione alla lesione prospettata, poiché manca un'indagine sulla effettiva volontà della parte di prestare adesione al provvedimento, l'acquiescenza venendo apoditticamente ricavata dalla sola esecuzione del comando dell'autorità.

10. Avuto riguardo alla particolarità della vicenda processuale, sussistono i presupposti per la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, rimette la causa al giudice di primo grado ai sensi di cui all'art. 105, co. 1, cod. proc. amm.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio dei giorni 27 febbraio 2025 e 17 luglio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere, Estensore