

**Cons. di Stato, Sez. V, sent. n. 266 del 15 gennaio 2025 (ud. del 17 ottobre 2024)**

**Pres. De Nictolis, Est. Fedullo**

**Ambiente in generale. Potere di ordinanza e tutela dell'ambiente. Art. 54 d. l gs. n. 267/2000.**

L'art. 54, comma 4, del TUEL attribuisce al Sindaco, quale ufficiale del Governo, il potere di adottare 'con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana'. Tale potere è riconosciuto anche per la necessità di intervenire, come nel caso in esame, in determinate materie quali la sanità e l'igiene. L'art. 54 del T.U.E.L., come riformato dall'art. 8 del d.l. n. 14 del 2017, prevede al comma 4 bis, la possibilità di emettere ordinanze contingibili e urgenti in tutte le situazioni in cui si può creare un pregiudizio o un turbamento alla 'vivibilità cittadina', e legittima, in via astratta, l'adozione di provvedimenti sindacali straordinari ai fini della loro repressione. Il Sindaco, come rappresentante della comunità locale, al tradizionale potere di ordinanza per emergenze sanitarie o di igiene pubblica, ha il potere di adottare provvedimenti urgenti extra ordinem a fronte di situazioni di incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana.

**Cons. di Stato, Sez. V, sent. n. 266 del 15 gennaio 2025 (ud. del 17 ottobre 2024)**

N. 00266/2025REG.PROV.COLL.

N. 01384/2023 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 1384 del 2023, proposto da

Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Marcello Vigano', Assunta Brunetti e Lorenzo Spallina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Bari Sardo, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) n. 443/2022, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 ottobre 2024 il Cons. Annamaria Fasano e preso atto che l'avv. Viganò ha depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO**

1. L'Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti proponeva ricorso dinanzi al T.A.R. per la Sardegna avverso l'ordinanza n. 16 del 2018, notificata dal Sindaco del Comune di Bari Sardo, nella parte in cui istituiva il divieto di sosta permanente 0-24 a autocaravan su tutto il territorio comunale e nella parte in cui consentiva la sosta dei suddetti veicoli solo in aree individuate da apposita segnaletica.

2. Il T.A.R. per la Sardegna con sentenza n. 443 del 2022 dichiarava l'improcedibilità del ricorso per cessata materia del contendere, in quanto il Comune, in data 20 giugno 2022, aveva depositato l'ordinanza n. 9 del 2022, con la quale il Sindaco aveva revocato la precedente ordinanza n. 16 del 2018 oggetto di impugnativa. Il Tribunale, in relazione alla richiesta di condanna dell'Amministrazione alle spese di lite e agli onorari di difesa, secondo il principio della soccombenza virtuale, riteneva di disporre comunque la compensazione, assumendo che 'il provvedimento impugnato non risulta manifestamente illegittimo, almeno con riferimento alle ragioni di urgenza valutate al momento della sua adozione' e alla 'presenza nell'area comunale di aree attrezzate per la sosta di autocaravan'; inoltre affermava che 'non vi sono elementi sufficienti per una valutazione sulla legittimità della permanente vigenza di tale atto negli anni successivi....non vi è stata richiesta da parte della ricorrente di misure cautelari avverso il provvedimento impugnato che pertanto ha prodotto i suoi effetti fino alla revoca'.

3. Con ricorso in appello notificato nei termini e nelle forme di rito, l'Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti ha impugnato la suindicata pronuncia in parte qua, denunciando l'erronea compensazione delle spese di lite in quanto disposta in assenza dei presupposti previsti dalla legge.

4. Il Comune di Bari Sardo, benché ritualmente evocato, non si è costituito in giudizio.

5. All'udienza del 17 ottobre 2024, la causa è stata assunta in decisione.

### **DIRITTO**

6. Con l'unico motivo di appello, l'Associazione Nazionale Coordinamento Camperisti domanda la parziale riforma della sentenza impugnata nella parte in cui è stata disposta la compensazione delle spese di lite, assumendo che nella specie non ricorrerebbero le condizioni per tale statuizione.

In particolare, l'appellante argomenta che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 26 c.p.a. e 92 c.p.c. e a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 77/2018, il giudice può disporre la compensazione delle spese tra le parti, parzialmente o per intero, solo se vi è soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata, in ipotesi di mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, o in caso di altre gravi ed eccezionali ragioni.

Ad avviso dell'appellante, il T.A.R. esprimerebbe un concetto contraddittorio laddove deduce che “non risulta manifestamente illegittimo, almeno con riferimento alle ragioni di urgenza valutate al momento della sua adozione e richiamate nello stesso provvedimento impugnato”, con tale affermazione sostanzialmente affermando che costituirebbe soccombenza reciproca ovvero una grave ed eccezionale ragione per compensare. Secondo il ricorrente, contrariamente a quanto affermato dal Collegio di prima istanza, il provvedimento sarebbe illegittimo proprio con riferimento alle ragioni di urgenza indicate nell'ordinanza. Nel caso di specie, l'ordinanza n. 16 del 2018 non darebbe contezza dei pericoli gravi e imminenti che giustificerebbero l'esercizio del potere, posto che le relazioni di servizio della polizia attesterebbero solo episodi di abbandono di rifiuti, risalenti al 2015, con impossibilità di risalire agli autori. Inoltre, sarebbe errata la statuizione sostenuta dal Collegio di prima istanza nella parte in cui dispone la compensazione delle spese in quanto ‘nell’atto impugnato è, in particolare, evidenziata la presenza nell’area comunale di aree attrezzate per la sosta di autocaravan’, posto che non solo nell’ordinanza non si fa riferimento a quali siano le aree attrezzate, ma tale circostanza sarebbe irrilevante, atteso che la semplice sosta, di qualsiasi veicolo comprese le autocaravan, non necessita né di attrezzature né di servizi.

L'esponente contesta l'ulteriore motivazione addotta dal Collegio di prima istanza in ordine alla compensazione delle spese di lite laddove sostiene che ‘non vi sono elementi sufficienti per una valutazione sulla legittimità della permanente vigenza di tale atto negli anni successivi’, ciò in quanto, a differenza di quanto affermato dal T.A.R., la ricorrente ha illustrato vari motivi di impugnazione, già ampiamente sviluppati nel ricorso introduttivo e precisati con memoria, offrendo tutti gli elementi utili per valutare la legittimità dell'atto. In particolare, con riferimento alla ‘permanente vigenza’ dell'atto, il T.A.R. avrebbe ignorato che uno dei presupposti delle ordinanze contingibili e urgenti è la provvisorietà, ma l'ordinanza n. 16 del 2018 avrebbe una efficacia indeterminata nel tempo.

L'Associazione critica anche l'assunto secondo cui la compensazione va disposta perché ‘non vi è stata richiesta da parte della ricorrente di misure cautelari avverso il provvedimento impugnato che pertanto ha prodotto i suoi effetti fino alla revoca’, non essendovi alcun dovere di richiedere misure cautelari, trattandosi di una mera facoltà processuale.

7. Con il secondo mezzo l'appellante denuncia l'erronea compensazione delle spese di lite, dovendosi disporre, invece, la condanna del Comune di Bari Sardo in applicazione del principio di soccombenza

virtuale. A tale fine, anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 101, comma 2, c.p.a., l'Associazione ripropone nel presente giudizio le censure formulate in primo grado, finalizzate ad evidenziare l'illegittimità del provvedimento, per violazione degli artt. 50 e 54 TUEL, per violazione dell'art.158 del Codice della Strada, per insussistenza dei presupposti di fatto, per difetto di istruttoria, per eccesso di potere per sviamento e inosservanza di direttive, oltre per sproporzionalità e irragionevolezza.

8. Le doglianze, come sopra sintetizzate, vanno esaminate congiuntamente in quanto attinenti a profili connessi.

9. Le critiche non possono trovare accoglimento.

10. Il Collegio non ignora che la dichiarazione di improcedibilità del ricorso per cessata materia del contendere comporta che, al di fuori dei casi di compensazione, il giudice debba liquidare le spese di giudizio secondo il criterio della c.d. soccombenza virtuale (Cons. Stato, n. 5001 del 2022), ovvero secondo quello che sarebbe stato l'esito del processo ove la cessazione non fosse intervenuta, apprezzato secondo una sommaria delibazione del merito della pretesa azionata (ex multis Consiglio di Stato n. 7214 del 2022).

Inoltre, secondo l'indirizzo più rigoroso seguito dalla Corte Suprema di Cassazione, la cessazione della materia del contendere, che sopravviene nel corso del processo, non esonera il giudice dal provvedere sulle spese dell'intero giudizio, anche in mancanza di istanza di parte, valutando, al riguardo, se sussistano giusti motivi di totale o parziale compensazione, sui quali il giudicante deve adeguatamente motivare, ovvero addossando dette spese all'una o all'altra parte secondo il criterio della soccombenza virtuale e le 'gravi ed eccezionali ragioni', atte a legittimare la compensazione, devono riguardare specifiche circostanze o aspetti della controversia decisa, non potendosi ritenere sufficiente, per derogare il principio della soccombenza, il mero riferimento alla peculiarità della materia del contendere (Corte Suprema di Cassazione, sez. I, n. 17256 del 2023).

Tuttavia, in materia di definizione delle spese di lite, la giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato che il giudice di primo grado ha ampi poteri discrezionali in ordine alla statuizione e, se del caso, al riconoscimento, sul piano equitativo, dei giusti motivi per far luogo alla compensazione.

E' stato, in più occasioni, affermato che: "La cessata materia del contendere non esime il giudice procedente dal pronunciare sulle spese di lite, facendo applicazione dei principi in materia di soccombenza virtuale, valutando se, in assenza della sopravvenienza provvedimentale, il ricorso originario sarebbe risultato meritevole di accoglimento e, quindi, la parte ricorrente sarebbe risultata vittoriosa in sede giurisdizionale, anche ai fini della regolazione delle spese processuali; pure in tale ipotesi, tuttavia, il principio della soccombenza non risulta assoluto, potendo il giudice, ai sensi del

combinato disposto degli artt. 26 c.p.a. e 92 c.p.c., valutare la sussistenza di ragioni di compensazione delle spese tra le parti del giudizio”(Cons. Stato, n. 3767 del 2020).

In particolare, con indirizzo condiviso, questo Consiglio di Stato ha più volte affermato che la decisione del giudice di primo grado di compensare le spese costituisce una valutazione discrezionale da esercitare anche sulla base del criterio equitativo, potendo essere utilizzato ogni elemento utile, senza che sia necessario specificare in maniera eccessivamente puntuale le ragioni della pronuncia (Cons. Stato, n. 828 del 2013; id. n. 1645 del 2011; id. n. 1335 del 2011).

Tale delibazione è insindacabile in sede di appello, a cui fanno eccezione solo le statuizioni che siano manifestamente irragionevoli, abnormi, illogiche ovvero le condanne a somme palesemente inadeguate, e l'ipotesi di condanna della parte totalmente vittoriosa (Cons. Stato, n. 7581 del 2005). Questo potere discrezionale talvolta si fonda non solo su motivazioni di ordine giuridico, ma anche su ragioni di equità e di convenienza.

La giurisprudenza ha chiarito che: “la sindacabilità in appello delle statuizioni in materia di spese deliberate in primo grado, in quanto espressive della discrezionalità di cui dispone il giudice in ogni fase del processo, è limitata all'ipotesi in cui venga modificata la decisione principale, nonché all'ipotesi in cui la statuizione sulle spese sia connotata da quei profili di abnormità o di manifesta irrazionalità, che costituiscono i soli presupposti in presenza dei quali è consentita al Consiglio di Stato la riforma del capo della sentenza di primo grado recante la compensazione delle spese di lite (cfr. ex multis, C.d.S. A.P., 24 maggio 2007, n. 8; Sez. V, 23 febbraio 2024, n. 1816; Sez. IV, 1 febbraio 2024, n. 1065; id. 23 gennaio 2024, n. 739; Sez. VI, 27 aprile 2022, n. 3320; id., 1 marzo 2021, n. 1720; Sez. II, 27 marzo 2020, n. 6557; Sez. III, 26 maggio 2017, n. 2512).” (Cons. Stato n. 6889 del 2024).

Nel caso di specie, la sentenza appellata ha derogato alla regola della soccombenza, compensando le spese di lite, sulla base di una motivazione priva di vizi logici e perfettamente congrua.

Le determinazioni assunte dal T.A.R. sono pertanto incensurabili, non essendo stata effettuata alcuna statuizione macroscopicamente irragionevole o illogica (Cons. Stato, n. 2388 del 2013; id. n. 1057 del 2013), né viziata da profili di abnormità.

Invero, la decisione del T.A.R. non solo non risulta abnorme, ma ha dato conto di una pluralità di circostanze che hanno condotto il Collegio a stabilire la compensazione delle spese di lite, ciascuna delle quali risulta idonea a supportare la pronuncia.

Ciò in quanto non emerge con immediata evidenza l'illegittimità del provvedimento impugnato, quanto alle ragioni di urgenza che l'hanno determinato, posto che, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, nella motivazione si dà conto delle ragioni igienico – sanitarie che vietano la sosta di

autocaravan e mezzi simili in aree non attrezzate per mancanza di acqua potabile ed energia elettrica, oltre che per impedire l'abbandono di rifiuti.

Si argomenta, infatti, che lo 'stazionamento' dei predetti veicoli comporta il verificarsi di una serie di problemi 'che attengono in particolar modo all'aspetto igienico – sanitario', pertanto le deduzioni difensive riferite al difetto di motivazione dell'ordinanza impugnata sui pericoli che deriverebbero dalla sosta dei caravan non colgono nel segno.

Ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. b) del Codice della Strada le amministrazioni comunali possono imporre ulteriori limitazioni alla circolazione e soprattutto alla sosta dei camper, giustificandole con 'accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale'.

Per i rilievi espressi, il potere extra ordinem è stato esercitato correttamente dal Sindaco ai sensi degli artt. 50 e 54 TUEL.

L'art. 54, comma 4, del TUEL attribuisce al Sindaco, quale ufficiale del Governo, il potere di adottare 'con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana'. Tale potere è riconosciuto anche per la necessità di intervenire, come nel caso in esame, in determinate materie quali la sanità e l'igiene.

L'art. 54 del T.U.E.L., come riformato dall'art. 8 del d.l. n. 14 del 2017, prevede al comma 4 bis, la possibilità di emettere ordinanze contingibili e urgenti in tutte le situazioni in cui si può creare un pregiudizio o un turbamento alla 'vivibilità cittadina', e legittima, in via astratta, l'adozione di provvedimenti sindacali straordinari ai fini della loro repressione. Il Sindaco, come rappresentante della comunità locale, al tradizionale potere di ordinanza per emergenze sanitarie o di igiene pubblica, ha il potere di adottare provvedimenti urgenti extra ordinem a fronte di situazioni di incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana.

Né si può predicare, come pretende l'appellante, che le ragioni di urgenza sia riferibili al divieto di campeggio o di scarico ma non il divieto di sosta, posto che l'ordinanza ha la chiara finalità di evitare, in disparte la terminologia utilizzata, la permanenza significativa dei suddetti veicoli in aree del Comune di Bari Sardo non idonee ad assicurare la tutela dell'igiene ambientale, in quanto non attrezzate.

Quanto alla statuizione che 'nell'atto impugnato è, in particolare, evidenziata la presenza comunale di aree attrezzate per la sosta di autocaravan', il Collegio ha voluto fare riferimento, non solo a quanto sopra precisato, ma anche a quanto specificato nell'ordinanza impugnata, ossia che l'Amministrazione avrebbe provveduto alla individuazione di un sito idoneo alla sosta di camper e

autocaravan adeguatamente attrezzato, sicché per tale ragione, il T.A.R. ha concluso che ‘non vi sono elementi sufficienti per una valutazione sulla legittimità della permanente vigenza di tale atto negli anni successivi’.

Infatti, nella fattispecie, il termine di validità del provvedimento si intende implicitamente riferito al momento in cui il Comune di Bari Sardo avrà determinato i siti idonei alla sosta dei camper ed autocaravan, dovendosi, altresì, rammentare che la giurisprudenza di settore, in più occasioni, ha chiarito che le ordinanze contingibili e urgenti sprovviste di un esplicito termine finale di durata ed efficacia, non per questo sono automaticamente illegittime - in quanto, pur provocando mutamenti irreversibili di una particolare situazione, non determinano un assetto stabile e definitivo della disciplina (Cons. Stato n. 4448 del 2007) - ben potendo tale termine essere desunto dal contenuto motivazionale del provvedimento.

Infine, non può essere censurata l'affermazione del Giudice di prima istanza secondo cui: ‘non vi è stata richiesta da parte della ricorrente di misure cautelari avverso il provvedimento impugnato che pertanto ha prodotto i suoi effetti fino alla revoca’, posto che, con tale affermazione, si è inteso semplicemente segnalare, in disparte la facoltà del ricorrente di proporre istanza cautelare, il comportamento processuale dell'Associazione ricorrente con riferimento alla tempistica della revoca dell'ordinanza sindacale a fronte delle critiche introdotte con il ricorso di primo grado.

Invero, va rilevato che non può essere oggetto di sindacato la valutazione discrezionale dell'Ente municipale sul ritiro in autotutela dell'ordinanza impugnata, circostanza di fatto che assume, con riferimento alla statuizione di compensazione delle spese di lite, un valore neutro, con la conseguenza che le deduzioni difensive dell'appellante, a seguito della lettura della relazione del responsabile del servizio di Polizia locale del 21.11.2018, illustrate con memoria del 16 settembre 2024, non conducono ad esiti diversi da quelli a cui è giunto il Tribunale di prima istanza.

11. In definitiva, l'appello va respinto.

12. Nulla va disposto per le spese di lite, in mancanza di attività difensiva della parte intimata.

### **P.Q.M.**

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

Nulla per le spese di lite.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore