

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Appello - Ricorrente soccombente - Inammissibilità del ricorso introduttivo - Censura - Difetto di legittimazione - Rilievo d'ufficio - Poteri del giudice - Condizioni.

C.g.a., Sez. giurisd., 29 giugno 2022, n. 778

1. “[...] Un conto è sollecitare il giudice di appello a esercitare i suoi poteri ufficiosi nel rilievo di questioni di rito rilevabili d'ufficio, un conto è articolare un motivo di impugnazione a cui la parte non ha alcun interesse per difetto di soccombenza.

Il principio dell'interesse all'impugnazione comporta che la parte che ha proposto ricorso di primo grado non può, contro sé stessa, “auto excepire” in appello, l'inammissibilità della propria azione. Tale affermazione si fonda anche sul divieto di abuso del processo: se la parte soccombente in primo grado venisse ammessa a contestare in appello la ammissibilità della propria azione processuale, con conseguente annullamento senza rinvio del giudicato sfavorevole, questo varrebbe a cancellare un giudicato negativo, e a rimettere la parte in pista, ad esempio, per articolare domande risarcitorie, per così dire, “a terreno vergine”. Se è comprensibile, nel “gioco delle parti” un siffatto interesse, tuttavia, si tratta di un interesse “illegittimo” e va ribadito che il processo non è un “gioco” rimesso a repentini al libero volere e disvolere della parte sul medesimo oggetto, essendo piuttosto una risorsa scarsa cui tutti gli utenti devono accostarsi con serietà. Alle parti è garantito un ampio strumentario di mezzi, quali la rinuncia al giudizio, o la declaratoria di sopravvenuto difetto di interesse, al fine di disvolere l'iniziale ricorso della parte stessa; non è invece consentito, a tale fine, di radicare un giudizio di appello al solo fine di far dichiarare inammissibile il proprio originario ricorso [...]”.

2. “[...] il potere del giudice di appello di rilevare d'ufficio la tardività, inammissibilità o improcedibilità del giudizio di primo grado, a prescindere da uno specifico motivo di appello o eccezione di parte (e fuori dal caso del rilievo del difetto di giurisdizione che ha regole proprie e speciali) costituisce un posterius rispetto alla corretta instaurazione del giudizio di appello e presuppone che il giudizio di appello sia a sua volta ricevibile e ammissibile: sicché nell'esame delle questioni secondo il loro ordine logico, il giudice di appello deve prima verificare se l'appello è ricevibile e/o ammissibile, e solo dopo aver superato tale stadio, può procedere a verificare d'ufficio la ricevibilità, ammissibilità o procedibilità del ricorso di primo grado; pertanto, la questione dell'interesse all'appello sulla base del criterio della soccombenza, è questione di rito che riguarda il giudizio di appello e che è pregiudiziale rispetto alle ulteriori questioni di rito

afferenti al ricorso di primo grado; se il ricorso di appello è irricevibile o inammissibile, il giudice di appello si ferma a tale statuizione pregiudiziale e non passa all'esame delle questioni di rito afferenti il ricorso di primo grado; nel caso di specie, il difetto di interesse al motivo di appello per difetto di soccombenza, è pregiudiziale e dirimente e impedisce al giudice di appello di verificare questioni di rito relative al ricorso di primo grado [...]".

FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Collegio il ricorso in appello avverso la sentenza del TARs- Palermo, n. 284/2020, che ha parzialmente accolto il ricorso proposto per l'annullamento del decreto del Dirigente Generale del Dipartimento dell'Ambiente n. 1232 del 22/12/2014, nella parte in cui il parere favorevole di valutazione ambientale strategica veniva condizionata a 4 prescrizioni da recepire in sede di approvazione finale del piano regolatore generale del Comune di Campofelice di Roccella.

In particolare, il Tar ha ritenuto illegittima la prescrizione n. 2) e legittime le prescrizioni n. 1), 3) e 4).

2. La sentenza, nella parte in cui è appellata, muovendo dalla *ratio* della valutazione ambientale strategica, disciplinata dal d.lgs. n. 152/2006, che è diretta alla preservazione ambientale del territorio, attraverso la sottoposizione di alcuni piani e programmi - tra i quali i p.r.g. - al giudizio di una apposita commissione che esprime valutazioni vincolanti per le successive fasi di approvazione del progetto esaminato, ha ritenuto legittime, in quanto supportate da idonea motivazione, le prescrizioni generali n. 1), 3) e 4), contestate dal Comune, concernenti rispettivamente, la n. 1) la localizzazione di aree per la nuova edilizia residenziale (zone C1), a completamento dell'abitato, in considerazione del fatto che la stessa è supportata dallo specifico computo degli alloggi vuoti nel territorio comunale, il che rende inattendibile la valutazione operata circa il fabbisogno di nuove unità abitative e, diversamente da quanto segnalato in ricorso, la prescrizione contestata risulta motivata in modo ragionevole, oltre che fondata su presupposti di fatto non contestati dal ricorrente; la terza prescrizione che inibisce la realizzazione di una nuova area per attività turistiche lungo la fascia costiera, in quanto ampiamente giustificata non soltanto dalle valutazioni contenute nel parere impugnato, ma dalle stesse considerazioni espresse nella documentazione di corredo del p.r.g., e riprese in ricorso, dalle quali si evince che in passato la fascia costiera ha già subito un massiccio e intensivo sfruttamento a scopi edilizi, che ne ha gravemente compromesso il proprio valore ambientale che, attraverso la previsione cassata, verrebbe ulteriormente pregiudicato; e

l'ultima prescrizione generale (riguardante l'eliminazione della suddivisione delle zone agricole in E1) e E2).

3. L'appello è affidato a due motivi di ricorso. Con il primo si sostiene che il ricorso di primo grado andava dichiarato inammissibile perché la VAS sarebbe un atto endoprocedimentale, o improcedibile.

Con il secondo motivo si contesta nel merito il rigetto delle censure contro la prescrizione n. 1).

4. Si è costituita in appello la Regione Siciliana - Dipartimento Regionale dell'Ambiente.

5. L'appello è in parte inammissibile, in parte infondato.

5.1. E' inammissibile il primo motivo di appello con cui il Comune appellante, già ricorrente in primo grado, ha sollevato la questione di inammissibilità del ricorso in primo grado. Sostiene che il ricorso di primo grado, da esso stesso Comune proposto, andava dichiarato inammissibile e/o improcedibile, in quanto con lo stesso impugna la VAS che sarebbe un atto endoprocedimentale, impugnabile solo con il provvedimento finale di approvazione del PRG.

5.2. Nel corso dell'udienza pubblica del 16 giugno 2022 è stata sottoposta al contraddittorio della parte appellante la questione di rito della inammissibilità dell'auto eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado. Nel corso dell'udienza l'appellante ha ribadito che la inammissibilità del ricorso di primo grado (per motivi diversi dal difetto di giurisdizione) è rilevabile d'ufficio dal giudice di appello.

5.3. Costituisce condizione dell'azione in appello, come in primo grado, l'interesse a ricorrere, che nei giudizi di impugnazione presuppone la soccombenza.

Nel caso di specie, il motivo è inammissibile per difetto di soccombenza e dunque di interesse. Un conto è sollecitare il giudice di appello a esercitare i suoi poteri ufficiosi nel rilievo di questioni di rito rilevabili d'ufficio, un conto è articolare un motivo di impugnazione a cui la parte non ha alcun interesse per difetto di soccombenza.

Il principio dell'interesse all'impugnazione comporta che la parte che ha proposto ricorso di primo grado non può, contro sé stessa, "auto eccepire" in appello, l'inammissibilità della propria azione.

5.4. Tale affermazione si fonda anche sul divieto di abuso del processo: se la parte soccombente in primo grado venisse ammessa a contestare in appello la ammissibilità della propria azione processuale, con conseguente annullamento senza rinvio del giudicato sfavorevole, questo varrebbe a cancellare un giudicato negativo, e a rimettere la parte in pista, ad esempio, per articolare domande risarcitorie, per così dire, "a terreno vergine". Se è comprensibile, nel "gioco delle parti" un siffatto interesse, tuttavia, si tratta di un interesse "illegittimo" e va ribadito che il processo non è un "gioco" rimesso a repentini al libero volere e disvolere della parte sul medesimo oggetto,

essendo piuttosto una risorsa scarsa cui tutti gli utenti devono accostarsi con serietà. Alle parti è garantito un ampio strumentario di mezzi, quali la rinuncia al giudizio, o la declaratoria di sopravvenuto difetto di interesse, al fine di disvolere l'iniziale ricorso della parte stessa; non è invece consentito, a tale fine, di radicare un giudizio di appello al solo fine di far dichiarare inammissibile il proprio originario ricorso.

5.5. L'assunto di parte appellante, secondo cui il giudice di appello potrebbe e dovrebbe rilevare d'ufficio l'inammissibilità del ricorso di primo grado, se è vero in astratto, fallisce nel caso concreto per due ordini di ragioni entrambe decisive.

i) Anzitutto, il potere del giudice di appello di rilevare d'ufficio la tardività, inammissibilità o improcedibilità del giudizio di primo grado, a prescindere da uno specifico motivo di appello o eccezione di parte (e fuori dal caso del rilievo del difetto di giurisdizione che ha regole proprie e speciali) costituisce un *posterius* rispetto alla corretta instaurazione del giudizio di appello e presuppone che il giudizio di appello sia a sua volta ricevibile e ammissibile: sicché nell'esame delle questioni secondo il loro ordine logico, il giudice di appello deve prima verificare se l'appello è ricevibile e/o ammissibile, e solo dopo aver superato tale stadio, può procedere a verificare d'ufficio la ricevibilità, ammissibilità o procedibilità del ricorso di primo grado; pertanto, la questione dell'interesse all'appello sulla base del criterio della soccombenza, è questione di rito che riguarda il giudizio di appello e che è pregiudiziale rispetto alle ulteriori questioni di rito afferenti al ricorso di primo grado; se il ricorso di appello è irricevibile o inammissibile, il giudice di appello si ferma a tale statuizione pregiudiziale e non passa all'esame delle questioni di rito afferenti al ricorso di primo grado; nel caso di specie, il difetto di interesse al motivo di appello per difetto di soccombenza, è pregiudiziale e dirimente e impedisce al giudice di appello di verificare questioni di rito relative al ricorso di primo grado.

ii) In ogni caso, al rilievo d'ufficio della inammissibilità del ricorso di primo grado osta nel caso di specie il muro invalicabile del giudicato (ancorché parziale) che nel presente giudizio si è formato sul capo di sentenza favorevole all'appellante.

La sollevata questione di inammissibilità del ricorso di primo grado, infatti, riguarda l'intero ricorso di primo grado, diretto contro una VAS. Ma una parte di tale ricorso è già stata decisa con effetto di giudicato, e pertanto il giudice di appello non può rilevare d'ufficio una questione che dovrebbe travolgere l'intera sentenza, perché così facendo travolgerebbe (anche) un giudicato.

5.6. Infine, e solo per completezza, il Collegio rileva che la tesi della inammissibilità del ricorso di primo grado è infondata perché la VAS è un atto che secondo copiosa e condivisa giurisprudenza è immediatamente impugnabile.

6. Quanto al secondo profilo del primo motivo di appello, la dedotta improcedibilità del ricorso, in considerazione dell'avvenuto spirare, nelle more del giudizio, del termine per l'approvazione del p.r.g., con conseguente definitiva efficacia del piano, approvato per *silentium*, la censura è infondata. Al riguardo può osservarsi che, se è vero che lo stesso legislatore individua quale limite temporale inderogabile per l'espletamento della valutazione ambientale la data di approvazione e non quella di adozione dei piani (per tale via prefigurando l'annullabilità dei provvedimenti di approvazione degli strumenti pianificatori che non siano stati preceduti dal subprocedimento in questione), è altrettanto vero che deve in ogni caso escludersi che l'avvenuta approvazione per *silentium* del p.r.g. per cui è causa possa aver determinato l'irrilevanza della VAS acquisita ai sensi dell'art. 6 d. lgs. n. 152/2006. A questo specifico riguardo, sono numerose le ragioni che non consentono l'accoglimento di tale prospettazione, rinvenibili nella imprescindibilità della valutazione ambientale che, in attuazione di quanto previsto dalla direttiva comunitaria di riferimento ha lo scopo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di piani e programmi "assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile" (art. 4, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152). Il procedimento, va posto in luce, comprende secondo quanto dispone l'art. 5, comma 1, lett. a) del cit. d.lgs. "*lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio*".

Dalla normativa comunitaria (tra cui l'art. 4, direttiva 27 giugno 2001, n. 42) e nazionale di riferimento emerge, con chiarezza, che la VAS è "parte integrante" del procedimento di adozione e approvazione del p.r.g., e la sua mancanza determina l'illegittima definizione del procedimento di formazione del piano, a prescindere dalle concrete modalità nelle quali, anche in relazione ai diversi sistemi normativi regionali, detto procedimento di approvazione del p.r.g. va a concludersi. Con la conseguenza che non rileva il fatto che il p.r.g. del Comune di Campofelice di Roccella sia stato approvato per *silentium* (in virtù dello spirare del termine perentorio di 540 giorni per il pronunciamento regionale ricavato dal combinato disposto degli artt. 4, comma 1, L.r. n. 71 del 1978 e 6, comma 1, L.r. 12 gennaio 1993, n. 9), se così fosse infatti, la conseguenza sarebbe la totale vanificazione dei precetti comunitari e dell'obbligo di acquisizione della VAS – sulla già avvenuta acquisizione al procedimento della predetta valutazione ambientale strategica, costituente condizione *ex lege* di legittimità del procedimento medesimo.

7. Con il secondo motivo di appello, la sentenza viene stigmatizzata nel merito per non avere censurato per difetto di motivazione, per illogicità ed insufficienza della stessa, la prescrizione secondo cui la zona C1 comporta un eccessivo consumo del suolo, trattandosi di una prescrizione generica, perché non ci sono norme quantitative per limitare il consumo del suolo.

7.1. La censura è infondata.

Va a questo riguardo richiamato quanto sostenuto dall'organo tecnico preposto alla valutazione ambientale, il quale nel parere in oggetto ha sottolineato, in modo puntuale, l'elevato livello di urbanizzazione raggiunto negli ultimi anni dal Comune di Campofelice di Roccella per effetto di una non controllata espansione turistico-residenziale, che, in contrasto con tutti gli obiettivi di sostenibilità ambientale, ha provocato:

- lo sfruttamento intensivo del suolo e possibilità di dissesti dovuti all'abbandono dei suoli agricoli;
- la perdita di valori ambientali nella fascia costiera ed aumento di produzione di rifiuti;
- l'impoverimento delle risorse idriche.

Si tratta di considerazioni che sono perfettamente in linea con la natura "ambientale" delle valutazioni in oggetto, sicché si appalesa inutile il tentativo di parte appellante di contestare la presunta mancanza di parametri normativi "fissi" cui ragguagliare la verifica dei profili inerenti al "consumo del suolo", trattandosi, con ogni evidenza, di un concetto necessariamente generale che costituisce, anche intuitivamente, un elemento centrale per la valutazione sulle ricadute ambientali del Piano.

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 179 del 16.07.2019, ha posto in luce come le più recenti concezioni di "territorio", lo considerano *"non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)"*, in tale prospettiva *"il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali"*. In particolare, sottolinea la Corte, emerge con chiarezza, l'emersione di un *"processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale"*, coerentemente con gli indirizzi espressi in sede europea fin dalla comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006, *"Strategia tematica per la protezione del suolo"*, e dall'approvazione del cosiddetto Settimo programma di azione per l'ambiente (decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013).

8. Sulla base delle considerazioni che precedono l'appello va dichiarato in parte inammissibile, in parte infondato nel merito.

9. Le spese del grado seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile, in parte lo respinge.

Condanna l'appellante alle spese del grado di giudizio che liquida in euro 2000,00, più accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 16 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere

Maria Immordino, Consigliere, Estensore

Antonino Caleca, Consigliere

L'ESTENSORE

Maria Immordino

IL PRESIDENTE

Rosanna De Nictolis