

**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Sentenza in forma semplificata - Art. 60 c.p.a. - Presupposti - Completezza dell'istruttoria - Definizione.**

**Cons. Stato, Sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1752**

*“[...] l'art. 60 c.p.a. richiede, quale presupposto per la pronuncia di una sentenza in forma semplificata, che venga accertata la “completezza dell'istruttoria” sulla base della quale il Giudice formerà il suo convincimento e pronuncerà la sentenza;*

*b) in linea generale, l'istruttoria non può dirsi “completa” qualora un punto dirimente al fine del decidere è controverso a causa delle vicendevoli contestazioni intercorse fra le parti e il T.a.r. respinga una delle due prospettazioni, ritenendola sfornita di prova, accogliendo l'altra, senza aver dato modo, alla parte che potrebbe avere interesse, di compiere ulteriori allegazioni o di offrire ulteriori prove in comunicazione, qualora queste facoltà difensive siano previste dalla norme processuali;*

*c) l'art. 73, comma 1, c.p.a. prevede, per l'appunto, sia la facoltà di ampliare il compendio probatorio offerto a corredo delle deduzioni articolate, con il deposito di documenti sino a 40 giorni prima dell'udienza di discussione, sia la facoltà di ampliare e precisare le precedenti allegazioni, senza esorbitare dal thema decidendum già delineato con il ricorso introduttivo del processo, con il deposito di una memoria sino a 30 giorni prima dell'udienza di discussione;*

*d) costituisce, pertanto, un'insanabile contradictio in adiecto pronunciare una sentenza in forma semplificata, riconoscendo, perciò, la sussistenza della completezza dell'istruttoria, e, al contempo, dichiarare il difetto di interesse a ricorrere, per non averne la ricorrente dato prova, malgrado l'esistenza di strumenti processuali che le avrebbero consentito di poter assolvere, pienamente, a questo onere probatorio nel prosieguo del giudizio [...]”.*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Venezia e della società Fornasier Luigi s.a.s. di Fornasier Fabio & C. e della società Versosud s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2022 il consigliere Michele Conforti e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

**RILEVATO CHE:**

a) con ricorso n.r.g. 1029/2021 la signora Belinda Anòè ha impugnato la deliberazione del consiglio comunale del Comune di Venezia n. 40 del 21 luglio 2021, di approvazione del progetto di ristrutturazione edilizia e ampliamento della Vetreria Fornasier situata in Murano (VE), emanata, in favore della società Fornasier Luigi s.a.s., successivamente all'impugnazione, da parte della medesima ricorrente, del titolo edilizio n. prot. 397143 del 15 settembre 2020, già rilasciato in precedenza e sospeso nel giudizio n.r.g. 1032/2020, con l'ordinanza n. 543 del 12 novembre 2020 del T.a.r. per il Veneto;

b) la ricorrente ha allegato che i lavori assentiti *“determineranno un danno ancora più grave all'abitazione di proprietà esclusiva della sottoscritta sia per la privazione della vista verso la laguna, sia per la violazione del diritto alla riservatezza/privacy per la realizzazione di spazi espositivi commerciali con vedute/finestre aggettanti sul giardino condominiale, sia per la privazione del libero passaggio e l'accesso alla riva d'acqua prospiciente la suddetta proprietà immobiliare con ulteriore contrazione del valore commerciale del medesimo immobile”* (pag. 8 del ricorso introduttivo) e ha prodotto a sostegno delle sue deduzioni sia svariate fotografie sia uno *“studio di occupazione della vista tramite simulazione”* redatto da un consulente di parte;

c) con decreto n. 517 del 14 ottobre 2021, il T.a.r. per il Veneto (Sezione seconda), *“Ritenuto che sussistono la legittimazione e l'interesse dei ricorrenti ad opporvisi, e preso atto che la trattazione collegiale dell'incidente cautelare è già fissata per il 28 ottobre p.v., e che nelle more potrebbero iniziare trasformazioni permanenti dello stato materiale dei luoghi, di assai onerosa reversibilità”*, ha accolto l'istanza cautelare e sospeso il provvedimento impugnato, sino alla trattazione collegiale dell'incidente cautelare;

d) con le rispettive memorie, ambedue depositate il 25 ottobre 2021, sia il Comune di Venezia che la società Fornasier Luigi contestavano l'interesse a ricorrere (cfr. memoria del Comune pag. 5 - 7; memoria della società pag. 7) e, inoltre, producevano ulteriori documenti fotografici e una perizia giurata, attestante *“una limitazione della visuale di soli 3,56°”* (cfr. sentenza di primo grado, pag. 3);

e) all'udienza di camera di consiglio del 28 ottobre 2021, dato avviso alle parti della possibilità di pronunciare la sentenza in forma semplificata, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione;

#### CONSIDERATO CHE:

a) con la sentenza n. 1512 del 14 dicembre 2021, il T.a.r. ha accolto le eccezioni pregiudiziali di inammissibilità per difetto d'interesse a ricorrere e ha dichiarato inammissibile il ricorso introduttivo del giudizio, compensando le spese;

b) il T.a.r. ha affermato, per quel che interessa il giudizio innanzi al Consiglio di Stato, che:

b.1) *“perché possano ritenersi sussistenti la legittimazione e l’interesse ad agire occorre che sia dato riscontro non soltanto dello stabile collegamento del ricorrente con il luogo dell’intervento, ma anche di un pregiudizio, quantomeno potenziale, alla sua sfera giuridica riconducibile all’intervento che s’intende contestare e che l’annullamento del provvedimento farebbe cessare”* (pag. 6 della sentenza di primo grado);

b.2) *“...ove l’esistenza di un pregiudizio, anche solo potenziale (non rilevabile ictu oculi), derivante dall’intervento, sia oggetto di specifica contestazione spetta al ricorrente l’onere di fornirne la dimostrazione, in mancanza dovendosi dichiarare il ricorso inammissibile per difetto di interesse (Cons. St., sez. V, 21 aprile 2021 n. 3247 e sez. IV 14 giugno 2021 n. 4557)”* (pag. 7 della sentenza di primo grado);

b.3) *“Nel caso di specie, la documentazione depositata in atti non risulta sufficiente a far emergere un apprezzabile pregiudizio alle ragioni della ricorrente”*, enumerando le ragioni per le quali non sarebbe provata la limitazione della visuale sulla laguna, non sarebbe provata la possibile incidenza dell’asserita limitazione della visuale sul valore dell’immobile, non sarebbe provata la possibile lesione della privacy e non sarebbe, infine, provata l’esistenza di un diritto di servitù di passaggio sul canale Ondello;

b.4) *“In conclusione, non essendovi prova dell’idoneità dell’intervento a determinare un pregiudizio alle ragioni della ricorrente, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile”*;

c) con l’appello notificato il 2 febbraio 2022 e, in particolare, con il secondo motivo, la soccombente lamenta la violazione dell’art. 60 c.p.a. per essere stata pronunciata la sentenza in forma semplificata in assenza dei suoi presupposti e, in particolare, senza che sia stata *“accertata la completezza... dell’istruttoria”*;

c.1) l’appellante deduce che *“il TAR Veneto, a fronte delle argomentazioni difensive e delle relative produzioni documentali delle controinteressate (di quelle del Comune non si fa cenno) intervenute in data 25/10/2021, e dunque immediatamente prima dell’udienza del 28/10/2021, nel trattenerne subito la causa in decisione ha impedito alla Ricorrente di dimostrare con ulteriori documenti / relazioni tecniche, il pregiudizio derivante dall’intervento edilizio avversato e dunque il suo interesse”*;

**RITENUTO CHE:**

a) in ragione della peculiarità del caso in esame, il secondo motivo di appello è fondato, in quanto l’art. 60 c.p.a. richiede, quale presupposto per la pronuncia di una sentenza in forma semplificata, che venga accertata la *“completezza dell’istruttoria”* sulla base della quale il Giudice formerà il suo convincimento e pronuncerà la sentenza;

b) in linea generale, l'istruttoria non può dirsi "completa" qualora un punto dirimente al fine del decidere è controverso a causa delle vicendevoli contestazioni intercorse fra le parti e il T.a.r. respinga una delle due prospettazioni, ritenendola sfornita di prova, accogliendo l'altra, senza aver dato modo, alla parte che potrebbe avere interesse, di compiere ulteriori allegazioni o di offrire ulteriori prove in comunicazione, qualora queste facoltà difensive siano previste dalla norme processuali;

c) l'art. 73, comma 1, c.p.a. prevede, per l'appunto, sia la facoltà di ampliare il compendio probatorio offerto a corredo delle deduzioni articolate, con il deposito di documenti sino a 40 giorni prima dell'udienza di discussione, sia la facoltà di ampliare e precisare le precedenti allegazioni, senza esorbitare dal *thema decidendum* già delineato con il ricorso introduttivo del processo, con il deposito di una memoria sino a 30 giorni prima dell'udienza di discussione;

d) costituisce, pertanto, un'insanabile *contradictio in adiecto* pronunciare una sentenza in forma semplificata, riconoscendo, perciò, la sussistenza della completezza dell'istruttoria, e, al contempo, dichiarare il difetto di interesse a ricorrere, per non averne la ricorrente dato prova, malgrado l'esistenza di strumenti processuali che le avrebbero consentito di poter assolvere, pienamente, a questo onere probatorio nel prosieguo del giudizio;

RITENUTO, INOLTRE, CHE:

a) ai sensi dell'art. 105 c.p.a. "*Il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado soltanto se è mancato il contraddittorio, oppure è stato leso il diritto di difesa di una delle parti, ovvero dichiara la nullità della sentenza, o riforma la sentenza o l'ordinanza che ha declinato la giurisdizione o ha pronunciato sulla competenza o ha dichiarato l'estinzione o la perenzione del giudizio*";

b) secondo i principi statuiti dal Consiglio di Stato, in Adunanza plenaria (cfr., Cons. Stato, Ad. pl., 30 luglio 2018, n. 10, §§. 35 e 37), la "lesione del diritto di difesa", ipotesi di rimessione al primo Giudice, costituisce un vizio funzionale del contraddittorio, che si traduce nella menomazione dei diritti di difesa di una parte, che ha, nondimeno, preso parte al giudizio, perché nei suoi confronti il contraddittorio iniziale è stato regolarmente instaurato, ma, successivamente, nel corso dello svolgimento del giudizio, è stata privata di alcune necessarie garanzie difensive;

c) questo "vizio funzionale" è ravvisato quando si riscontra la "*violazione di norme che prevedono poteri o garanzie processuali strumentali al pieno esercizio del diritto di difesa*", quale, ad esempio, "*la definizione del giudizio in forma semplificata senza il rispetto delle garanzie processuali prescritte dall'art. 60 Cod. proc. amm. (Cons. Stato, sez. VI, 9 novembre 2010, n. 7982; Cons. Stato, sez. VI, 25 novembre 2013, n. 5601)*";

d) tale vizio non concerne soltanto il mancato avviso alle parti della possibilità di definire l'intero giudizio con la sentenza in forma semplificata, ma attiene alla violazione di ogni altro presupposto previsto per la pronuncia di questa tipologia di sentenza, qualora questa violazione si sia concretamente riverberata sul "pieno" esplicarsi del diritto di difesa;

e) la riscontrata contraddizione della motivazione della sentenza di primo grado riverbera in maniera concreta sul diritto di difesa, come rilevato dall'appellante, che ha evidenziato di non aver potuto usufruire del termine di cui all'art. 73, comma 1, c.p.a., per integrare le allegazioni e le prove offerte, in considerazione delle difese e delle contestazioni oppostegli dalle resistenti (pag. 26 appello).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 975/2022, lo accoglie nei sensi e nei limiti indicati in motivazione e, per l'effetto, annulla la sentenza di primo grado, con rinvio al T.a.r. per il Veneto.

Compensa le spese del giudizio di appello.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesca Quadri, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Michele Conforti**

**IL PRESIDENTE**

**Francesca Quadri**

**IL SEGRETARIO**