

GIURISDIZIONE: Cass., Sezioni Unite Civili, Ordinanza 27 novembre 2025, n. 31038, in Guida al Diritto n. 49/50 del 2025, p. 57.

Giurisdizione — Eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al merito amministrativo – Configurabilità: diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto ovvero intento dell'organo giudicante di sostituire la propria volontà a quella dell'amministrazione.

L'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al merito amministrativo è configurabile quando l'indagine svolta dal giudice amministrativo ecceda i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato e, sconfinando nella sfera del merito, istituzionalmente riservato alla pubblica amministrazione, compia una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, evidenzi l'intento dell'organo giudicante di sostituire la propria volontà a quella dell'amministrazione mediante una pronuncia che, in quanto espressiva di un sindacato di merito ed avente il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propria del provvedimento sostituito, non lasci spazio a ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa.

FATTI DI CAUSA

Ra.An. e Ra.Ma. hanno impugnato, dinnanzi al TAR Lombardia-Milano, un permesso di costruire rilasciato dal Comune di Vimodrone alla società SAN MARCO INVEST per la ristrutturazione e l'ampliamento di un complesso immobiliare (edifici già esistenti, denominati "A e B"), limitrofo al fabbricato di loro proprietà, e la costruzione di un nuovo edificio più a sud del lotto (un nuovo corpo di fabbrica, denominato "corpo C"). L'impugnazione, per violazione anche del piano regolatore oltre che delle norme sulle distanze, veniva dichiarata, in primo grado, in toto improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, essendo emerso che il progetto iniziale della società era stato modificato nel 2010 ("riperimetrato tutto il corpo B dell'edificio con significativa diminuzione della volumetria, l'arretramento in prossimità dei balconi della proprietà confinante e l'eliminazione dell'ultimo piano rialzato"). Il Consiglio di Stato ha riformato la decisione del TAR, dichiarando procedibile il ricorso, e lo ha accolto limitatamente alle doglianze concernenti il permesso di costruire relativo a "realizzazione del corpo C in aderenza allo stabile degli appellanti", ritenuto in violazione dell'art.16.2.1 delle NTA (Norme tecniche di attuazione) del piano regolatore comunale.

Avverso tale decisione, la società SAN MARCO INVEST ha proposto ricorso per cassazione, con un unico motivo, per sconfinamento della giurisdizione ("violazione dei limiti esterni della giurisdizione del giudice amministrativo -violazione degli artt. 103 e 111 cost., dell'art. 362 c.p.c. e dell'art. 110c.p.a. in relazione agli artt. 873 e 877 c.c. e all'art. 13 della L.r. Lombardia n. 12/2005"), per avere il giudice amministrativo invaso il campo dell'attività riservata del Comune, ritenendo che la necessità di una distanza dal confine operasse "sempre e comunque", laddove "nessuna disposizione né di legge né di regolamentazione urbanistica" imponeva il mantenimento delle distanze del "corpo C" avendo il Comune, nelle NTA (norme tecniche di attuazione), previsto anche la possibilità di costruzione a

distanze inferiori a 5 mt dal confine o "per assenso scritto dei confinanti o aventi causa" o sulla base ("fatti salvi i disposti legislativi vigenti in materia") delle disposizioni codicistiche sulle distanze e quindi anche all'art. 877 c.c. ("costruzione in aderenza"). Parte ricorrente lamenta che il giudice amministrativo abbia così "creato" una norma, introducendo un divieto non contemplato dalla normativa attuativa del piano regolatore. Resiste con controricorso Ra.An., eccependo l'inammissibilità del ricorso. In data 20 maggio 2025 è stata comunicata ai difensori proposta di definizione, ex art. 380-bis cod. proc. civ., sulla scorta della seguente motivazione: "nella specie, si intende contestare l'operazione ermeneutica compiuta dal Consiglio di Stato, affetta al più da error in procedendo o in iudicando, in relazione all'atto amministrativo e alla legge da applicare (nella specie, al rapporto tra le norme sulle distanze legali contenute nel piano regolatore generale e nelle relative norme tecniche di attuazione, aventi natura regolamentare o di atti amministrativi generali, e i precetti di cui all'art. 877 cod. civ.), la quale costituisce il proprium della funzione giurisdizionale, e non può quindi dar luogo ad uno sconfinamento nell'area riservata alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione, cosicché si è al di fuori di una violazione dei limiti esterni della giurisdizione".

In data 27 maggio 2025 è stata depositata per la parte ricorrente rituale e tempestiva "istanza per la decisione del ricorso", la cui trattazione è stata fissata in adunanza camerale ai sensi dell'art. 380-bis.1 cod. proc. civ. Il sostituto procuratore generale, Fulvio Troncone, ha depositato memoria, concludendo per l'inammissibilità del ricorso. La società ricorrente ha depositato memoria.

Diritto

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo la ricorrente denuncia, con riferimento agli artt. 360, primo comma, num. 1, e 362 cod. proc. civ., "eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nel merito amministrativo e conseguente violazione dei limiti della giurisdizione da parte del Consiglio di Stato", in violazione degli artt. 103 e 111 Cost., 362 c.p.c., 110c.p.a., in relazione agli artt. 873 e 877 c.c. e 13 L.r. Lombardia n.12/2005.

Secondo parte ricorrente, il C.d.S. con la sua decisione avrebbe arbitrariamente integrato l'art.16.2.1 delle NTA del Piano delle regole del PGT del Comune di Vimodrone, creando una nuova norma non prevista, né prevedibile. La ricorrente sostiene che, in tal modo, il giudice amministrativo avrebbe invaso il campo dell'attività riservata del Comune, ritenendo che la necessità di una distanza dal confine operasse "sempre e comunque", laddove "nessuna disposizione né di legge né di regolamentazione urbanistica" imponeva il mantenimento delle distanze del corpo C, avendo il Comune, nelle NTA, previsto anche la possibilità di costruzione a distanze inferiori a 5 mt dal confine o "per assenso scritto dei confinanti o aventi causa" o sulla base ("fatti salvi i disposti legislativi vigenti in materia") delle disposizioni codicistiche sulle distanze e quindi anche all'art. 877

c.c. (costruzione in aderenza); il C.d.S. avrebbe, quindi, "creato" una norma, introducendo un divieto non contemplato dalla normativa attuativa del piano regolatore.

2. Come rilevato nella proposta di definizione ex art. 380-bis c.p.c. il motivo di ricorso si appalesa inammissibile.

3. Secondo un principio consolidato nella giurisprudenza di queste Sezioni Unite, l'eccesso di potere denunciabile con ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione (che si verifica quando un giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa, ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto di cognizione giurisdizionale) o difetto relativo di giurisdizione (riscontrabile quando detto giudice abbia violato i c.d. limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, ovvero negandola sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici), e, in coerenza con la relativa nozione posta da Corte Cost. n. 6 del 2018, tale vizio non è configurabile in relazione ad errores in procedendo o in iudicando, i quali non investono la sussistenza e i limiti esterni del potere giurisdizionale del giudice amministrativo e dei giudici speciali, bensì solo la legittimità dell'esercizio del potere medesimo (v., tra le molte: Sez.Un. 18722 del 2024; 19244 del 2021; 30605 e 34499 del 2024; Sez. Un. n. 18259 del 2021; Sez. Un. n. 8588 del 2022).

In particolare, l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al merito amministrativo è configurabile quando l'indagine svolta dal giudice amministrativo ecceda i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato e, sconfinando nella sfera del merito, istituzionalmente riservato alla pubblica amministrazione, compia una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, evidenzi l'intento dell'organo giudicante di sostituire la propria volontà a quella dell'amministrazione mediante una pronuncia che, in quanto espressiva di un sindacato di merito ed avente il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propria del provvedimento sostituito, non lasci spazio ad ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa (Cass. Sez. Un. 04/02/2021, n. 2604; Sez.Un. 05/06/2018, n. 14437; Sez. Un. 09/04/2018, n. 8720; Sez. Un. 09/04/2018, n. 8719; v. altresì Sez. Un. 02/05/2018, n. 10440; Sez. Un. 28/04/2011, n. 9443). In sintesi, il controllo del limite esterno della giurisdizione - che l'art. 111 Cost., comma 8, affida alla Corte di cassazione - non include il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice amministrativo, suscettibili di comportare errori "in iudicando" o "in procedendo", senza che rilevi la gravità o intensità del presunto errore di interpretazione, il quale rimane confinato entro i limiti interni della giurisdizione amministrativa, considerato che l'interpretazione delle norme costituisce il proprium distintivo dell'attività

giurisdizionale (Cass. Sez. Un. 27770/2020; Cass. Un. Sez. 29653/2020; Cass. Sez. Un. 19244/2021)". Si è anche detto che, alla luce della pronuncia della Corte costituzionale n. 6/2018, l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore è configurabile solo allorché il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete, e non invece quando si sia limitato al compito interpretativo che gli è proprio, anche se tale attività ermeneutica abbia dato luogo ad un provvedimento "abnorme o anomalo" ovvero abbia comportato uno "stravolgimento" delle "norme di riferimento", atteso che in questi casi può profilarsi, eventualmente, un "error in iudicando", ma non una violazione dei limiti esterni della giurisdizione" (Cass. Sez. Un. 8311/2019).

4. Nel caso in esame, parte ricorrente sostiene che il giudice amministrativo avrebbe invaso il campo dell'attività riservata del Comune, ritenendo che la necessità di una distanza dal confine operava "sempre e comunque", laddove "nessuna disposizione né di legge né di regolamentazione urbanistica" imponeva il mantenimento delle distanze del corpo C, avendo il Comune, nelle NTA, previsto anche la possibilità di costruzione a distanze inferiori a 5 mt dal confine o "per assenso scritto dei confinanti o aventi causa" o sulla base ("fatti salvi i disposti legislativi vigenti in materia") delle disposizioni codicistiche sulle distanze e quindi anche all'art. 877 c.c. (costruzione in aderenza). Con la proposta di definizione è stata rilevata l'inammissibilità del ricorso, in quanto teso a "contestare l'operazione ermeneutica compiuta dal Consiglio di Stato, affetta al più da error in procedendo o in iudicando, in relazione all'atto amministrativo e alla legge da applicare (nella specie, al rapporto tra le norme sulle distanze legali contenute nel piano regolatore generale e nelle relative norme tecniche di attuazione, aventi natura regolamentare o di atti amministrativi generali, e i precetti di cui all'art. 877 cod. civ.)". In particolare, con la sentenza impugnata, il C.d.S., interpretando le norme in materia, aveva ritenuto che il permesso di costruire un fabbricato in aderenza allo stabile degli appellanti fosse in aperto contrasto con la disciplina dell'art.16.2.1 delle NTA, che stabiliva, salvo diverso accordo tra i confinanti, una distanza minima dal confine di m.5. Il C.d.S., dunque, ha esercitato il proprium della funzione giurisdizionale, che non può dar luogo ad uno sconfinamento nell'area riservata alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione, cosicché si è al di fuori di una violazione dei limiti esterni della giurisdizione.

L'istanza di decisione ex art. 380-b/s c.p.c. e la memoria che, come detto, è stata successivamente depositata dal ricorrente, ai sensi dell'art. 380-bis.1, primo comma, cod. proc. civ., reiterano le tesi censorie già esposte in ricorso e non offrono argomenti che possano indurre ad un diverso esito dell'esposto vaglio del motivo che ne è posto a fondamento.

5. Il ricorso, dunque, deve essere dichiarato inammissibile.

Le spese in favore di parte controricorrente seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

Nulla deve disporsi in ordine alle spese per le parti intimare, che non hanno svolto attività difensiva. Deve darsi atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115 del 2002, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13, se dovuto.

La conformità tra la presente decisione e la proposta di definizione anticipata comporta la condanna della ricorrente ai sensi dell'art. 96, commi terzo e quarto, cod. proc. civ.

P.Q.M

P.Q.M.

Dichiara inammissibile il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento, in favore di parte controricorrente, delle spese processuali, che liquida in Euro 2.500,00 per compensi, Euro 200,00 per esborsi, oltre al rimborso forfettario nella misura del 15 per cento dei compensi e agli accessori di legge.

Condanna la ricorrente al pagamento dell'ulteriore importo di Euro 1.250,00 ex art. 96, terzo comma, cod. proc. civ., nonché dell'importo di Euro 1.250,00 in favore della Cassa delle ammende ex art. 96, comma quarto, cod. proc. civ. Ai sensi dell'art. 13 comma 1-quater del D.P.R. n. 115 del 2002, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, legge 24 dicembre 2012, n. 228, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello previsto per il ricorso, ove dovuto, a norma dell'art. 1-bis dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili della Corte Suprema di Cassazione, in data 11 novembre 2025.

Depositato in Cancelleria il 27 novembre 2025.