

RICORSO PER CASSAZIONE CIVILE

PER VIOLAZIONE DI UNO STRUMENTO URBANISTICO

Ci si chiede se sia ammissibile il ricorso per cassazione civile ai sensi dell'art. 360, co. 1, n. 3 c.p.c. (“*violazione o falsa applicazione di norme di diritto*”), che lamenti la violazione delle norme del PRG o comunque di uno strumento urbanistico comunale.

1. Premessa. La funzione nomofilattica della Corte di cassazione.

La censura delle sentenze emesse in violazione della legge era lo scopo precipuo del *Tribunal de cassation* del 1790 che i Rivoluzionari francesi istituirono su ispirazione di un principio estremamente razionalistico – al punto da divenire quasi meccanicistico – secondo cui la norma, qual essa sia, è senz'altro tutta se stessa immediatamente, così che l'applicazione del diritto sarebbe un gioco automatico¹.

Sopravvive oggi nell'ordinamento l'aspirazione ad una **funzione nomofilattica** della Corte di cassazione, da dispiegarsi in una duplice direzione: da un lato assicurare, per il passato, l'esatta osservanza delle leggi, così da evitare che l'ordinamento e le parti subiscano, da parte dei giudici di merito, decisioni *contra legem*; dall'altro, per il futuro, offrire una guida interpretativa unitaria non solo ai giudici, ma anche a tutti gli altri operatori del diritto.

All'indomani dell'unità d'Italia, in un ordinamento che sino al 1923 contava ben cinque Corti delocalizzate, l'art. 122 r.d. 6 dicembre 1865, n. 2626 prevedeva che «*la corte di cassazione è istituita per mantenere l'esatta osservanza delle leggi*»; con la unificazione delle Corti, la nuova legge sull'ordinamento giudiziario, ossia il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2786, all'art. 61 riproduceva integralmente il testo del precedente art. 122, con l'aggiunta che «*ed è unica per tutto il regno, con sede in Roma*».

Il riconoscimento giuridico della funzione nomofilattica della Cassazione arriva, sotto la spinta di Calamandrei, con l'art. 65, co. 1 r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, l. ord. giud., tutt'ora in vigore, in virtù del quale «*la corte suprema di cassazione, quale organo supremo della giustizia, assicura l'esatta osservanza della legge e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale*»².

Pur rimanendo il nostro un sistema di *civil law*, la Corte di cassazione parla esplicitamente di un **principio di fedeltà ai precedenti**, che opera quando il ricorrente non riesce ad evidenziare ragioni nuove e diverse da quelle disattese nei giudizi analoghi e sul quale si fonda, per larga parte, l'assolvimento della funzione ordinamentale e, al contempo, di rilevanza costituzionale, di nomofilachia³.

Si segnala che l'art. 118, co. 1 disp. att. c.p.c., a seguito della riforma del 2009, stabilisce che la motivazione delle sentenze consiste nella succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle

¹ F. LOPEZ DE OÑATE, *Compendio di filosofia del diritto*, Milano 1955, p. 174, citato da C. PUNZI, *La Cassazione da custode dei custodi a novella fonte di diritto?*, reperibile al link www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/punzi.pdf.

² V. LUPO, *La funzione nomofilattica della Corte di cassazione e l'indipendenza funzionale del giudice*, in Cass. pen., 2020, 911 ss., citato da G. MICCOLIS, *La funzione nomofilattica della Cassazione*, reperibile al link www.judicium.it/wp-content/uploads/2020/10/Miccolis.pdf.

³ Cass., Sez. lav., 25.07.2023, n. 22328.

ragioni giuridiche della decisione, *anche* con riferimento a precedenti conformi. Se ne ricava che il precedente conforme aiuta, ma non sostituisce il ragionamento da porre a motivazione di una decisione giudiziale.

2. La Corte di cassazione e l'esame delle fonti di livello subprimario.

La Suprema Corte offre ormai una discreta casistica di fonti inferiori al rango legislativo che possono o che non possono fondare un ricorso per cassazione per violazione di norme di diritto.

Ad esempio, le **circolari della P.A.** sono atti interni destinati ad indirizzare e disciplinare in modo uniforme l'attività degli organi inferiori e, quindi, hanno natura non normativa, ma di atti amministrativi, sicché la loro violazione non è denunciabile *ex art. 360, co. 1, n. 3 c.p.c.*⁴.

In tema di tariffe dei premi dovuti dal datore di lavoro all'INAIL, il provvedimento dell'Istituto assicuratore di variazione dei tassi, ai sensi dell'art. 40 d.P.R. 1124/1965, deve essere emanato secondo le modalità applicative previste dai prescritti decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, i quali costituiscono **norme regolamentari con rilevanza esterna**, le cui violazioni sono valutabili da parte della Suprema Corte⁵.

Le disposizioni dei **regolamenti interni e degli statuti degli enti pubblici** non hanno valore di norme giuridiche, esaurendo la loro operatività ed efficacia nell'ambito dell'attività interna degli enti medesimi: la sentenza che ne faccia applicazione è censurabile per cassazione solo per violazione dei canoni di ermeneutica contrattuale o per vizi di motivazione⁶.

L'interpretazione di un **atto amministrativo** costituisce un accertamento di fatto istituzionalmente riservato al giudice di merito, perciò è onere della parte, che con il ricorso per cassazione ne denunci l'erroneità sotto il profilo della violazione di legge, l'indicazione non soltanto dei canoni ermeneutici che sarebbero stati violati, ma anche in qual modo il ragionamento del giudice si sia da essi discostato, non essendo ammissibile un generico richiamo alla violazione di uno o più criteri astrattamente intesi e neppure una critica della ricostruzione della volontà espressa nell'atto, che non sia riferibile ad una tale violazione, ma si risolve nella mera prospettazione di un risultato interpretativo diverso da quello accolto nella sentenza⁷.

Il **capitolato d'appalto pubblico**, richiamato da un contratto concluso da un Ente diverso dallo Stato, non ha natura normativa, ma contrattuale, sicché l'interpretazione di esso compete istituzionalmente al giudice di merito ed è censurabile in cassazione solo per violazione delle norme di ermeneutica di cui agli artt. 1362 ss. c.c., ovvero per vizi di motivazione⁸.

3. Il ricorso per cassazione per violazione di uno strumento urbanistico comunale.

La Suprema Corte afferma che le norme dei **regolamenti comunali edilizi** e i **piani regolatori** sono, per effetto del richiamo contenuto negli artt. 872 e 873 c.c., integrative delle norme del codice civile in materia di distanze tra costruzioni, sicché il giudice deve applicare le richiamate norme locali indipendentemente da ogni attività assertiva o probatoria delle parti, acquisendone

⁴ Cass., Sez. trib., 30.05.2005, n. 11449.

⁵ Cass., Sez. lav., 17.12.1999, n. 14245.

⁶ Cass., Sez. lav., 24.10.1998, n. 10581.

⁷ Cass., Sez. II, 10.02.2006, n. 3015.

⁸ Cass., Sez. lav., 28.11.2001, n. 15057.

conoscenza anche attraverso la sua scienza personale, la collaborazione delle parti o la richiesta di informazioni ai Comuni⁹.

Giudicando di una sentenza di merito che aveva affermato la violazione delle norme sulle distanze legali, sul presupposto che le N.T.A. del P.R.G. comunale prescrivessero distanze maggiori di quelle previste dall'art. 873 c.c., la Corte di cassazione ha affermato che il ricorrente che denunci la violazione e falsa applicazione di norme di diritto non è esonerato dalla puntuale indicazione delle norme asseritamente violate, nonché dal fornire specifiche argomentazioni intelligibili ed esaurienti, intese a motivatamente dimostrare in qual modo tale affermazione in diritto contenuta nella pronuncia gravata debba ritenersi in contrasto con le indicate disposizioni di legge regolatrici della fattispecie¹⁰.

Ad esempio, la Corte ha ritenuto inammissibile per genericità un ricorso per cassazione che denunciava la violazione di un intero corpo di norme, nella specie “*le norme di attuazione del Comune di [omissis]*”, così precludendo al Collegio di individuare la norma che si assume violata o falsamente applicata¹¹.

Queste controversie, piuttosto ricorrenti, contemplano però un caso particolare, in cui lo strumento urbanistico comunale integra in via diretta un rinvio di rango legislativo, qual è l'art. 873 c.c.

Tanto è vero che, in una controversia in cui il ricorrente chiedeva una diversa interpretazione ed applicazione delle N.T.A. del P.R.G. – seppur in materia di distanze tra pareti finestrate – la Suprema Corte ha ritenuto che si trattasse di accertamenti in fatto di competenza del giudice del rinvio¹².

Nella specifica materia tributaria, si è precisato che le doglianze circa l'omessa valutazione della delibera di consiglio comunale nella parte in cui non comprenderebbe la zona F (verde e servizi pubblici) nell'elenco delle aree edificabili rilevanti ai fini ICI/IMU, sono inammissibili, in quanto in apparenza imperniata sulla violazione o falsa applicazione di norme di diritto, ma in realtà prospettante censura in fatto, inammissibile *ex art. 348-ter c.p.c.*, perché il ricorrente lamenta in effetti un omesso esame di fatto decisivo per il giudizio (nel caso di specie oggetto di doppia conforme nei gradi di merito)¹³.

Se ne può concludere che la violazione degli strumenti urbanistici comunali può costituire motivo di ricorso per cassazione per violazione di norme di diritto laddove si riesca a dimostrare che la loro errata interpretazione comporta, a sua volta, una violazione di una norma di rango primario che sia direttamente implementata dagli strumenti urbanistici stessi.

Malo (VI), 27 settembre 2023

Avv. Alberto Antico per www.italiaius.it

⁹ Cass. Sez. II, 15.03.2023, n. 7466. Conformi Id., 23.07.2009, n. 17338; 11.01.2006, n. 213; 15.06.2010, n. 14446; 05.02.2020, n. 2661; 06.07.2022, n. 21441.

¹⁰ Cass., Sez. II, 06.07.2022, n. 21441.

¹¹ Cass., Sez. II, 12.01.2022, n. 801.

¹² Cass., Sez. II, 12.01.2022, n. 800.

¹³ Cass., Sez. trib., 25.01.2023, n. 2284.