



Oggetto

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

**RIC. CONTRO
DECISIONI DI
GIUDICI
SPECIALI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

PASQUALE D'ASCOLA	- Presidente Aggiunto -	R.G.N. 8924/2023
GIACOMO TRAVAGLINO	- Presidente di Sezione -	Cron.
MARIA ACIERNO	- Presidente di Sezione -	Rep.
ORONZO DE MASI	- Consigliere -	Ud. 12/12/2023
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -	CC
LINA RUBINO	- Consigliere -	
GIULIA IOFRIDA	- Rel. Consigliere -	
FRANCESCO TERRUSI	- Consigliere -	
CATERINA MAROTTA	- Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 8924-2023 proposto da:

ASSOCIAZIONE DELLA SPERANZA, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA B. TORTOLINI 30, presso il dott. ALFREDO PLACIDI, rappresentata e difesa dall'avvocato VINCENZO LATORRACA;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI COSTA MASNAGA, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA ANDREA VESALIO 22, presso lo studio dell'avvocato NATALE IRTI, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati SAVERIO PELLICANO ed UMBERTO GRELLA;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 8752/2022 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 13/10/2022.



Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12/12/2023 dal Consigliere GIULIA IOFRIDA.

FATTI DI CAUSA

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 8752/2022, pubblicata il 13/10/2022, in giudizi riuniti promossi dall'Associazione La Speranza, associazione privata non riconosciuta avente la finalità «*di rafforzare e diffondere la fede e la cultura islamica*», con sede in immobile di sua proprietà, sito nel Comune di Costa Masnaga, ha, per quanto in questa sede interessa, confermato la decisione del TAR Lombardia n. 22/2022, che aveva respinto l'impugnazione dell'ordinanza comunale n. 14/2019 di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi sul presupposto dell'abusivo mutamento da parte dell'Associazione della destinazione d'uso «*da produttiva a luogo di culto*», con la realizzazione di interventi edilizi in assenza di permesso di costruire, funzionali all'utilizzo continuativo e sistematico dell'immobile come centro di culto mussulmano.

In particolare, il Consiglio di Stato ha respinto il motivo di gravame con il quale si invocava l'efficacia preclusiva del giudicato esterno rappresentato dalla sentenza di assoluzione del legale rappresentante dell'Associazione perché il fatto non sussiste (essendosi ritenuto insussistente il cambio di destinazione), pronunciata dal Tribunale di Lecco nel 2021, nel procedimento penale per abuso edilizio, rilevando che l'effetto vincolante del giudicato penale nel giudizio amministrativo riguarda soltanto i «*fatti materiali*» e non anche la qualificazione giuridica dei medesimi e che tale effetto presuppone il rispetto di limiti rigorosi, ex art.654 c.p.p., tra cui la perfetta identità soggettiva delle parti, laddove il Comune non aveva preso parte al giudizio penale; i giudici di appello, nel merito del cambio di destinazione d'uso, confermando la decisione di primo grado, hanno ritenuto lo stesso comprovato a seguito dell'istruttoria operata dall'amministrazione comunale.

Avverso la suddetta pronuncia, l'Associazione Della Speranza ha proposto ricorso per cassazione, notificato il 13/4/2023, affidato ad unico motivo, nei confronti del Comune di Costa Masnaga, che ha resistito con controricorso.

La Prima Presidente ha formulato proposta di definizione accelerata, ai sensi dell'art.380 bis c.p.c., con ordinanza in data 28/6/2023, comunicata il 30/6/2023, nel senso dell'inammissibilità dell'unico motivo di ricorso in quanto esso, «*pur proponendo, in apparenza, una questione di giurisdizione, si risolve in una censura di violazione degli artt. 652, 653 e 654 cod. proc. pen. in relazione all'affermazione, contenuta nella*



sentenza impugnata, dell'inesistenza del vincolo, in sede di giudizio amministrativo, derivante dalla sentenza di assoluzione pronunciata in sede penale dal Tribunale ordinario di Lecco», poiché la parte ricorrente, censurando il fatto che l'asserito mutamento della destinazione d'uso sarebbe da considerare escluso in base alla citata sentenza penale, «finisce col dolersi di un'errata attività interpretativa delle norme da parte del giudice amministrativo, prospettando in tal modo una censura di error in iudicando, in relazione al quale non è ammesso il ricorso per cassazione avverso le decisioni dei giudici amministrativi».

La ricorrente, con istanza del 1°/8/2023, ha chiesto, depositando procura speciale datata 24/7/2023, la decisione del ricorso, ai sensi dell'art.380 bis c.p.c..

Fissata l'adunanza camerale del 12/12/23, le parti hanno depositato memorie.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. La ricorrente lamenta, con unico motivo, l'eccesso di giurisdizione e sconfinamento nella sfera riservata alla giurisdizione penale, lo sconfinamento nella potestà legislativa e la violazione dell'art.111 Cost. oltre la violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, per avere il Consiglio di Stato, a fronte del giudicato esterno penale, «*in realtà ricavato una norma sostitutiva che prescinde dalla regola eccezionale prevista dal codice di procedura penale*» (artt. 652, 653 e 654 c.p.p.), per essere «*entrato nel merito di fatti che riguardano identiche circostanze oggetto anche del giudizio amministrativo*» e avere statuito sulla sussistenza della fattispecie di reato. In particolare, si denuncia l'errata applicazione dell'art.654 c.p.p., in luogo dell'art.652 c.p.p., secondo cui l'efficacia della sentenza penale irrevocabile di assoluzione opera nel giudizio amministrativo «*quando si controverta sui profili risarcitori della parte offesa, sempre che il danneggiato si sia costituito o sia stato posto in condizioni di costituirsi parte civile*» (e nella specie, il Comune, quale parte offesa dal reato, era titolare di azione risarcitoria e avrebbe ben potuto costituirsi parte civile, non rilevando, ai fini che qui interessano, che non l'abbia fatto).

2. La censura è inammissibile.

2.1. In punto di ammissibilità del ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione ed alla disciplina del relativo riparto, ai sensi dell'art.111, comma ottavo, Cost., va ribadito che il ricorso per cassazione contro le sentenze del Consiglio di Stato,



ai sensi dell'art.111, ult.comma, Cost., è ammesso per soli motivi inerenti alla giurisdizione.

Questa Corte a Sezioni Unite ha affermato (Cass., Sez. Un., 13 maggio 2020, n. 8848; Cass., Sez. Un., 19 aprile 2021, n. 10245; Cass., Sez. Un., 26 ottobre 2021, n. 30112) che l'eccesso di potere denunciabile con ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione o eccesso di potere giurisdizionale (c.d. sconfinamento o invasione), o di rifiuto di giurisdizione (c.d. arretramento), che si verificano, rispettivamente, 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 di difetto relativo di giurisdizione o diniego di giurisdizione, riscontrabili, rispettivamente, quando detto giudice abbia violato i limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale (c.d. invasione), ovvero negandola sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici, giudice ordinario o altro giudice speciale (c.d. autolimitazione).

Il difetto relativo di giurisdizione è funzionale al rispetto degli ambiti di giurisdizione tra i vari plessi giudiziari.

Poiché la nozione di eccesso di potere giurisdizionale non ammette letture estensive, neanche limitatamente ai casi di sentenze abnormi, anomale ovvero caratterizzate da uno stravolgimento radicale delle norme di riferimento, il relativo vizio non è configurabile in relazione a denunciate violazioni di legge sostanziale o processuale riguardanti il modo di esercizio della giurisdizione speciale (Cass., Sez. Un., 4 febbraio 2021, n. 2605).

Si è quindi precisato (Cass. Sez.Un. 13976/2017), in ordine alla distinzione tra casi in cui vi è rifiuto della giurisdizione e quelli in cui si riscontra un semplice cattivo esercizio della giurisdizione per errores in iudicando o in procedendo, non sindacabile dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, che «*il cattivo esercizio della propria giurisdizione da parte del giudice, che provveda perché investito di essa e, dunque, ritenendo esistente la propria giurisdizione e, tuttavia, nell'esercitarla, applichi regole di giudizio che lo portino a negare tutela alla situazione giuridica azionata, si risolve soltanto nell'ipotetica commissione di un errore all'interno ad essa e, se tale errore porta a negare tutela alla situazione fatta valere, ciò si risolve*



in una valutazione di infondatezza della richiesta di tutela, ancorché la statuizione, in quanto proveniente dal giudice di ultimo grado della giurisdizione adita, comporti che la situazione rimanga priva di tutela giurisdizionale».

2.2. Nella specie, come rilevato nell'ordinanza ex art.380-bis c.p.c., siccome il sindacato delle Sezioni Unite della Corte di cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale è circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione del giudice amministrativo, ovvero all'esistenza dei vizi che attengono all'esercizio della funzione giurisdizionale e non al modo del suo esercizio, cui attengono, invece, gli errori «*in iudicando*» o «*in procedendo*», il suddetto sindacato non è esperibile per censurare una pronuncia di merito che discenda non da eccesso di competenza giurisdizionale per sconfinamento, ma dall'erronea applicazione di norme processuali penali (l'art.654 in luogo dell'art.652) in punto di efficacia del giudicato penale nel giudizio amministrativo il cui accertamento rientra nell'ambito del sindacato afferente ai limiti interni della giurisdizione.

E il sindacato di questa Corte si deve pertanto fermare, non vertendosi in controllo dell'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione.

3. Per tutto quanto sopra esposto, va dichiarato inammissibile il ricorso, con condanna della parte ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio.

Considerato che la trattazione del procedimento è stata chiesta ai sensi dell'art. 380 bis c.p.c .ultimo comma a seguito di proposta di inammissibilità a firma del Primo Presidente, la Corte, avendo definito il giudizio in conformità della proposta, deve applicare il terzo e il quarto comma dell'articolo 96, come testualmente previsto dal citato art. 380 bis ultimo comma (*"Se entro il termine indicato al secondo comma la parte chiede la decisione, la Corte procede ai sensi dell'articolo 380-bis.1 e quando definisce il giudizio in conformità alla proposta applica il terzo e il quarto comma dell'articolo 96"*).

In tal modo, risulta codificata una ipotesi di abuso del processo, peraltro già immanente nel sistema processuale (da iscriverne nel generale istituto del divieto di lite temeraria nel sistema processuale). Non attenersi ad una valutazione del Presidente della Sezione che poi trovi conferma nella decisione finale lascia certamente presumere una responsabilità aggravata (Cass. Sez.Un. nn. 27433 e 28540 del 2023).



Quanto alla disciplina intertemporale sull'applicazione ai giudizi di cassazione delle disposizioni di cui all'art. 96, terzo e quarto comma, c.p.c., per effetto del rinvio operato dall'ultimo comma dell'art. 380-*bis* nel testo riformato, la Corte rileva che la predetta normativa – in deroga alla previsione generale contenuta nell'art. 35 comma 1 del Lgs. n. 149/2022 - sia immediatamente applicabile a seguito dell'adozione di una decisione conforme alla proposta, sebbene per giudizi già pendenti alla data del 28 febbraio 2023. Ed infatti la norma di cui all'art. 380-*bis* c.p.c. (che nella parte finale richiama l'art. 96, commi 3 e 4) è destinata a trovare applicazione, come espressamente previsto dal co. 6 dell'art. 35 del D. Lgs. n. 149/2022, anche nei giudizi introdotti con ricorso già notificato alla data del 1° gennaio 2023 e per i quali non è stata ancora fissata udienza o adunanza in camera di consiglio (come, appunto, quello in esame). Questa Corte (Cass. Sez.Un. 28540/2023) ha così affermato che « *In tema di procedimento per la decisione accelerata dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati, l'art. 380-bis, comma 3, c.p.c. (come novellato dal d.lgs. n. 149 del 2022) - che, nei casi di definizione del giudizio in conformità alla proposta, contiene una valutazione legale tipica della sussistenza dei presupposti per la condanna ai sensi del terzo e del quarto comma dell'art. 96 c.p.c. - codifica un'ipotesi normativa di abuso del processo, poiché non attenersi ad una valutazione del proponente poi confermata nella decisione definitiva lascia presumere una responsabilità aggravata del ricorrente*» (cfr. anche Cass. Sez.Un. 27433/2023).

Sulla scorta di quanto esposto ed in assenza di indici che possano far propendere per una diversa applicazione della norma, la parte ricorrente va condannata al pagamento della somma di € 5.000,00 (valutata equitativamente), in favore della controparte, e di una ulteriore somma di € 2.500,00, in favore della Cassa delle Ammende.

Sussistono i presupposti processuali per il versamento - ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 - da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte dichiara il ricorso inammissibile e condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio che liquida in €. 5.000,00, oltre €. 200,00 per esborsi ed oltre accessori di legge nella misura del 15%.



Condanna altresì la parte ricorrente al pagamento della somma di €. 5.000,00, in favore del controricorrente, e della somma di euro 2.500, in favore della Cassa delle ammende.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, dichiara la sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 12 dicembre 2023 .

Il Presidente

Pasquale D'Ascola



