



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

PASQUALE D'ASCOLA	Presidente Aggiunto
MARIA ACIERNO	Presidente di Sezione
LUCIA TRIA	Presidente di Sezione
ALBERTO GIUSTI	Presidente di Sezione
CATERINA MAROTTA	Consigliere
ENZO VINCENTI	Consigliere
IRENE TRICOMI	Consigliere
ANDREINA GIUDICEPIETRO	Consigliere
EDUARDO CAMPESE	Consigliere - rel.

Oggetto:

CONFLITTO
NEGATIVO DI
GIURISDIZIONE
TRA GIUDICE
ORDINARIO E
GIUDICE
AMMINISTRATIVO.

Ud. 11/03/2025 CC
Cron.
R.G.N. 11633/2024

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso, n. 11633/2024 r.g., per conflitto negativo di giurisdizione, ex art. 362, comma 2, n. 1, cod. proc. civ., sollevato, di ufficio, dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (in relazione alla sentenza del Tribunale di Civitavecchia n. 96/2024), con ordinanza del 16 maggio 2024, n. 9681, nel giudizio n. 4584/24 reg. ric. proposto da:

FALLIMENTO CANTIERI NAVALI DEL GOLFO S.R.L., in persona del curatore
Avv.



**- ricorrente non costituita in questa fase -
contro**

AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO CENTRO-SETTENTRIONALE (già Autorità Portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta), con sede in Civitavecchia (RM), al Molo Vespucci, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*

- controricorrente non costituita in questa fase -

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del giorno 11/03/2025 dal Consigliere dott. Eduardo Campese;
lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Paola Filippi, che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del Giudice Ordinario.

FATTI DI CAUSA

1. Con atto ritualmente notificato il 23 ottobre 2019, il Fallimento Cantieri Navali del Golfo s.r.l. citò l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale (già Autorità Portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta) innanzi al Tribunale di Civitavecchia proponendo opposizione avverso l'ingiunzione di pagamento emessa da quest'ultima ai sensi del r.d. 14 aprile 1910 e notificata il 25 settembre 2019. Espose, in particolare, che: i) a Cantieri Navali del Golfo s.r.l. era stato concesso l'uso di un demanio pari a 4.878,38 mq. (di cui mq. 2.250,00 di superficie scoperta, mq. 1.390,45 di specchio acqueo e mq. 1.237,92 di area coperta) per la gestione di un cantiere navale in località *Calegna* (circoscrizione portuale di Gaeta); ii) una volta scaduta la concessione (rinnovata in ultimo con Rep. 3722 n. 14 del 8/10/2010) il 31 dicembre 2012, nelle more dell'istruttoria destinata al



rinnovo detta società era stata dichiarata fallita dal Tribunale di Roma con sentenza del 5 dicembre 2013, n. 898; *iii*) la curatela fallimentare aveva comunicato all'autorità portuale di voler subentrare nelle concessioni già rilasciate alla società, tra cui, appunto, quella in località *Calegna*, e che l'Ente aveva dato avvio all'istruttoria finalizzata a consentire il subentro; *iv*) il 24 luglio 2014, l'autorità portuale aveva comunicato *"che non si ravvisano particolari motivi ostativi al rinnovo delle licenze indicate in oggetto"*. Tuttavia, il rinnovo era stato successivamente negato ed era stata emessa ingiunzione di sgombero della zona oltre che di pagamento per indennità di abusiva occupazione pari ad € 107.332,60; *v*) che l'ingiunzione di pagamento era nulla o illegittima perché: 1) il credito sul quale trovava fondamento non poteva considerarsi liquido, certo ed esigibile, giacché non vi era un atto convenzionale diretto a disciplinare l'utilizzo ed i costi della concessione tra le parti, con la conseguenza che le determinazioni dell'Autorità Portuale erano prive di fondamento; 2) l'ordinanza aveva previsto la maggiorazione del 200% ai sensi dell'art. 32 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, per le ipotesi di *"abusiva occupazione"*, nonostante, nel caso concreto, l'occupazione abusiva fosse inconfigurabile; 3) l'ordinanza non doveva essere emessa, in quanto violativa degli artt. 51 e 52 del r.d 16 marzo 1942, n. 267, e delle norme concorsuali nel loro complesso, dovendosi ritenere che l'insinuazione allo stato passivo ai sensi dall'art. 92 e seguenti l.fall. era l'unica modalità corretta per far valere la pretesa creditoria. Conclude, pertanto, chiedendo l'annullamento del provvedimento opposto o, in subordine, la riduzione dell'importo con eliminazione della maggiorazione applicata.

2. Instauratosi il contraddittorio, si costituì l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale, eccependo, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione del tribunale ordinario in favore di quello amministrativo. Nel merito, dedusse che il credito era certo in quanto, benché non basato su un accordo tra le parti, era stato calcolato utilizzando le tariffe approvate, da ultimo, con decreto del Presidente dell'Autorità Portuale n. 255/2018 e che la maggiorazione doveva ritenersi automatica a fronte



proprio dell'assenza di un valido titolo concessorio. Sostenne, inoltre, che non era necessaria l'insinuazione allo stato passivo, quale unica modalità legittima per far valere la pretesa creditoria, in quanto non applicabile per quei crediti assunti dalla Curatela stessa successivamente alla dichiarazione di fallimento, rilevando, in ogni caso, che nessuna azione esecutiva era stata intrapresa dall'Autorità Portuale. In via riconvenzionale, poi, chiese l'accertamento del credito e la condanna del Fallimento al pagamento della somma ingiunta, o di quella ritenuta di giustizia, oltre alle ulteriori indennità maturande fino alla data dell'effettivo rilascio del bene abusivamente occupato, alla rivalutazione ed agli interessi di mora.

3. L'adito tribunale, con sentenza del 17 gennaio 2024, n. 96, declinò la giurisdizione in favore del giudice amministrativo, sul presupposto che le opposte prospettazioni delle parti in ordine alla sussistenza, o meno, di un valido titolo che potesse giustificare l'occupazione del bene demaniale coinvolgessero *"aspetti che non integrano profili di mero calcolo, ma al contrario che appaiono investire 'la qualificazione del rapporto concessorio, con esercizio di poteri discrezionali da parte dell'Amministrazione e, comunque, l'interpretazione e classificazione dell'occupazione, con conseguente riconoscimento della giurisdizione del Giudice amministrativo (sotto tale profilo, cfr. Cons. Stato Sez. VII, 14/06/2023, n. 5829; Cass. Civ. Sezioni Unite n. 15644/2010)"*.

4. Il Fallimento Cantieri Navali del Golfo s.r.l., pertanto, ha riassunto il giudizio innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, il quale, con ordinanza del 16 maggio 2024, n. 9681, pronunciata nel contraddittorio con l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale, – dopo aver considerato, tra l'altro, che l'oggetto della domanda (cd. *petitum* sostanziale) consisteva *«nella pretesa dell'Autorità resistente di ottenere un ristoro economico ("indennità") per l'occupazione, ritenuta abusiva, di un proprio bene da parte del Fallimento ricorrente»*; che *«nel giudizio di opposizione all'ingiunzione di cui al r.d. 14 aprile 1910, n. 639, l'Amministrazione, ove chieda la conferma dell'ingiunzione predetta, assume la posizione di attore in senso sostanziale e il thema decidendum non coincide*



con la verifica dei presupposti formali di validità dell'atto impositivo, ma si estende al merito della pretesa erariale in esso espressa»; che «l'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, individuata con riguardo ai fatti allegati, consiste, quindi, nell'asserito diritto soggettivo dell'Amministrazione al risarcimento dei danni subiti per la lesione del diritto di proprietà»; che «il giudizio sulla natura abusiva, o meno, dell'occupazione, che costituisce il punto centrale della presente controversia, non è dipendente dall'impugnazione di un provvedimento amministrativo o comunque dalla proposizione di una qualche azione volta a censurare le modalità di esercizio del pubblico potere, ma postula esclusivamente la corretta ricostruzione dei fatti per cui è causa, la cui valutazione è riservata direttamente e solamente all'autorità giudiziaria, non venendo in alcun modo in rilievo un potere dell'amministrazione di "qualificare" autonomamente il rapporto» – ha sollevato, di ufficio, il conflitto negativo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 11, comma 3, c.p.a. e dell'art. 59, comma 3, della legge n. 69 del 2009, ritenendo sussistente, nella specie, la giurisdizione del giudice ordinario. Per l'effetto, ha sospeso il giudizio innanzi ad esso pendente e ha disposto la rimessione degli atti alle Sezioni Unite di questa Corte per l'individuazione, in via definitiva, del giudice munito di giurisdizione nella presente controversia.

5. Il conflitto è stato avviato alla trattazione camerale ai sensi degli artt. 375, comma 2, n. 4, 380-bis.1 e 380-ter cod. proc. civ.

6. Il Fallimento Cantieri del Golfo s.r.l. e l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale non hanno svolto difese in questa sede. Il Procuratore generale ha depositato conclusioni scritte in cui ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. In via preliminare, va ritenuta l'ammissibilità del conflitto negativo di giurisdizione, risultando la controversia, originariamente proposta innanzi al Tribunale di Civitavecchia, tempestivamente riassunta avanti al TAR Lazio che, alla prima udienza fissata per la camera di consiglio, ha dato avviso alle parti del possibile conflitto negativo di giurisdizione, adottando, quindi, ai sensi degli artt. 59, comma 1, della legge n. 69/2009 ed 11 c.p.a., l'ordinanza



del 16 maggio 2024, n. 9681 (*cf.* Cass., SU, n. 5873 del 2012, richiamata, in motivazione, dalla più recente Cass. n. 26602 del 2024).

2. La soluzione del conflitto predetto investe la domanda dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale volta ad ottenere un ristoro economico ("indennità") per l'occupazione, dalla stessa ritenuta abusiva, di un proprio bene da parte del Fallimento Cantieri Navali del Golfo s.r.l. Va ricordato, infatti, che, nel giudizio di opposizione all'ingiunzione di cui al r.d. 14 aprile 1910, n. 639, l'Amministrazione, ove chieda la conferma dell'ingiunzione predetta, assume la posizione di attore in senso sostanziale ed il *thema decidendum* non coincide con la verifica dei presupposti formali di validità dell'atto impositivo, ma si estende al merito della pretesa erariale in esso espressa (*cf.*, anche nelle rispettive motivazioni, Cass. n. 22792 del 2021; Cass. n. 22346 del 2022; Cass. n. 3843 del 2023; Cass. n. 10629 del 2024).

3. Per orientamento assolutamente pacifico di questa Corte, «*ai sensi dell'art. 386 c.p.c., la giurisdizione si determina in base all'oggetto della domanda e il significato della disposizione va inteso nel senso che il criterio in base al quale debbono essere regolati i rapporti tra le diverse giurisdizioni è quello del "petitum sostanziale", cioè dello specifico oggetto e della reale natura della controversia, da identificarsi non soltanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della "causa petendi", costituita dal contenuto della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuabile in relazione alla sostanziale protezione accordata, in astratto, dall'ordinamento alla posizione medesima, senza che, a tal fine, possa assumere rilievo la prospettazione dalla parte*» (*cf.*, *ex aliis*, Cass., SU, n. 35330 del 2024; Cass., SU, n. 362 del 2023; Cass., SU, n. 20852 del 2022). In altri termini, ai fini della corretta individuazione del giudice munito di giurisdizione, il *petitum* sostanziale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia allo stesso richiesta, quanto, soprattutto, in relazione alla sua *causa petendi*, ossia alla natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti



costituiscono manifestazione (*cfr., ex aliis*, Cass., SU, n. 4838 del 2025; Cass., SU, nn. 35330 e 27323 del 2024; Cass. n. 27748 del 2022; Cass., SU, nn. 9771 e 23600 del 2020).

4. Nella specie, l'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio dall'Autorità suddetta, individuata con riguardo ai fatti da essa allegati, consiste, essenzialmente, nell'asserito suo diritto soggettivo al ristoro dei danni subiti per la lesione del diritto di proprietà. Invero, qui viene in esame un mero rapporto fattuale e la pretesa da parte dell'Autorità Di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale di vedersi riconoscere il diritto all'indennità di occupazione relativa a beni abusivamente detenuti, a suo dire, dal Fallimento Cantieri Navali del Golfo s.r.l. In definitiva, si tratta di una vicenda nella quale detto Fallimento non contesta l'esercizio di pubblici poteri, essendosi limitato ad affermare la insussistenza dei requisiti legali per fare ricorso all'ingiunzione fiscale, per carenza di certezza e liquidità del preteso credito invocato dalla controparte.

Questa domanda ricade, allora, nella giurisdizione ordinaria.

Invero, il giudizio sulla natura abusiva, o non, dell'occupazione dei beni oggetto della concessione demaniale marittima rep. n. 3722 dell'8 ottobre 2008, – rilasciata dall'Autorità Portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta (oggi Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale) in favore della Cantieri Navali del Golfo s.r.l. *in bonis* – pacificamente scaduta il 31 dicembre 2012 e non rinnovata, che costituisce il profilo centrale della odierna controversia, non dipende dall'impugnazione di un provvedimento amministrativo o, comunque, dalla proposizione di una qualche azione volta a censurare le modalità di esercizio del pubblico potere, ma postula esclusivamente la corretta ricostruzione dei fatti per cui è causa, la cui valutazione spetta direttamente e soltanto all'autorità giudiziaria, non venendo in alcun modo in rilievo un potere dell'amministrazione di "qualificare" autonomamente il rapporto.

Deve trovare qui applicazione, dunque, l'orientamento di questa Corte, ormai ampiamente consolidato, secondo cui quando la controversia coinvolge la verifica dell'azione autoritativa della P.A. sull'intera economia del rapporto



concessorio, la medesima è attratta nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo; mentre le controversie concernenti indennità, canoni o altri corrispettivi, riservate, in materia di concessioni amministrative, alla giurisdizione del giudice ordinario sono solo quelle con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere d'intervento della P.A. a tutela di interessi generali (cfr. Cass., SU, n. 35330 del 2024; Cass., SU, nn. 16459 e 23591 del 2020).

Ancor più specificamente, va ribadito quanto già sancito da Cass., SU, n. 13311 del 2023, a tenore della quale, *«in tema di giurisdizione, se l'Amministrazione titolare di un bene demaniale si avvale dei mezzi ordinari a difesa della proprietà, anche qualora la controparte ne abbia la detenzione in virtù di precedente concessione, la controversia meramente patrimoniale rientra nella giurisdizione ordinaria, in quanto concerne un diritto soggettivo, laddove non si pongano questioni sul provvedimento o sull'azione autoritativa»* (in senso assolutamente conforme, vedasi anche la precedente Cass., SU, n. 11988 del 2017, che, proprio in applicazione di tale principio, ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda di indennizzo o risarcimento del danno da occupazione abusiva di bene demaniale, avendo il giudice amministrativo separato le cause scindibili relative alla condanna al rilascio di concessione demaniale marittima ed al risarcimento del danno da ritardato esercizio del potere).

Nell'odierna vicenda, come pure condivisibilmente rimarcato dal Pubblico Ministero nelle sue conclusioni scritte, *«la controversia ha ad oggetto l'accertamento di un credito nei confronti di una procedura concorsuale e, dunque, in ultima analisi, l'ammissione di un credito al passivo del fallimento Cantieri Navali del Golfo S.r.l. Il riconoscimento del credito è correlato, d'altro canto, a occupazione sine titolo ovvero situazione di fatto che prescinde del tutto dall'esercizio di poteri pubblici da parte dell'Autorità portuale. La controversia afferisce, dunque, a questione patrimoniale estranea all'esercizio di pubblici poteri, peraltro, riguarda accertamento del credito da effettuarsi ai sensi degli artt. 201 e ss. Codice della crisi. Il contenuto meramente*



patrimoniale della controversia, involgente un diritto soggettivo e non già l'esercizio di pubblici poteri, determina la giurisdizione del giudice ordinario».

5. In conclusione, pertanto, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, con conseguente cassazione della sentenza declinatoria n. 96/2024 del Tribunale ordinario di Civitavecchia, dinanzi al quale vanno rimesse le parti, con riassunzione da effettuarsi nel termine di legge.

6. Nulla va statuito sulle spese di questo giudizio di legittimità, non avendo le parti svolto difese.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e cassa la sentenza declinatoria n. 96/2024 del Tribunale di Civitavecchia, dinanzi al quale rimette le parti con riassunzione da effettuarsi nel termine di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili della Corte Suprema di cassazione, il giorno 11 marzo 2025.

Il Presidente

Pasquale D'Ascola

