

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SPIRITO Angelo - Primo Presidente f.f.

Dott. MANNA Antonio - Presidente di sez.

Dott. DE MASI Oronzo - Consigliere

Dott. ORILIA Lorenzo - rel. Consigliere

Dott. DI MARZIO Mauro - Consigliere

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere

Dott. MANCINO Rossana - Consigliere

Dott. LAMORGESE Antonio - Consigliere

Dott. VINCENTI Enzo - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 15569/2021 R.G. proposto da:

(OMISSIS) SRL, rappresentata e difesa dall'Avv. (OMISSIS), con domicilio eletto in (OMISSIS), presso lo studio dell'Avv. (OMISSIS);

- ricorrente -

contro

AGENZIA DEL DEMANIO, rappresentata e difesa ex lege dalla AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, con domicilio in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12;

- controricorrente -

nonche'

COMUNE DI POMEZIA, rappresentato e difeso dall'avvocato (OMISSIS), ed elettivamente domiciliato presso lo stesso in (OMISSIS);

- controricorrente -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio RG n. 4392/2020. pendente davanti al TAR Lazio-Roma;

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 08/02/2022 dal Consigliere Dott. Lorenzo Orilia;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Dott. De Matteis Stanislao, che ha chiesto affermarsi la giurisdizione del giudice ordinario.

RITENUTO IN FATTO

1.1 La srl (OMISSIS) ha proposto davanti a questa Corte regolamento preventivo di giurisdizione premettendo i seguenti fatti:

- con ricorso al TAR Lazio del 28.5.2020 ha domandato l'annullamento della Det. Dirigenziale del Comune di Pomezia 10 marzo 2020, n. 288 n. 288, con cui e' stata dichiarata la decadenza dalla titolarita' della concessione demaniale marittima n. (OMISSIS) (su cui insiste lo stabilimento balneare (OMISSIS)) per mancato pagamento dei canoni dal (OMISSIS);
- con motivi aggiunti del 23.6.2020 la societa' ha impugnato l'ordinanza contingibile e urgente n. 40/2020 con cui il Sindaco di Pomezia ha disposto l'interdizione al pubblico delle aree demaniali oggetto di concessione con obbligo di custodia e delimitazione a carico della societa';
- con ordinanza 21.7.2020 n. 4869 il TAR Lazio ha respinto l'istanza cautelare evidenziando l'omesso pagamento del canone per rilevanti importi e l'assenza di periculum in mora;
- con istanza 7.9.2020 la societa' ha chiesto la definizione agevolata del contenzioso sui canoni demaniali arretrati avvalendosi della previsione contenuta nel Decreto Legge n. 104 del 2020, articolo 100 convertito in L. n. 126 del 2020;
- con ordinanza n. 12763/2020 il TAR Lazio ha sospeso il giudizio (RG n. 4392/2020);
- con Delib. di Giunta 15 dicembre 2020, n. 229 e provvedimento dirigenziale n. 2702 del 18.2.2020 il Comune ha indetto un avviso pubblico per la presentazione delle domande di proroga della concessione sino al 31.12.2033, in applicazione della L. n. 145 del 2018 e del Decreto Legge n. 34 del 2020, articolo 182;
- la societa' (OMISSIS) con istanza 31.12.2020 ha chiesto la proroga della concessione e con successivo ricorso ha impugnato davanti al TAR Lazio (procedimento RG n. 3312/2021) il relativo bando nella parte in cui ha subordinato la proroga a prescrizioni ulteriori rispetto alla mera verifica della permanenza dei requisiti oggettivi e soggettivi per mantenere il titolo;
- con nota 27.1.2021 il Comune di Pomezia ha comunicato preavviso di rigetto dell'istanza Decreto Legge n. 104 del 2020, ex articolo 100 e con successiva nota 11.2.2021, ha rigettato l'istanza per gli anni 2016-2020, accogliendola invece per altre annualita';
- il Comune ha quindi chiesto al TAR la riassunzione del giudizio n. 4392/2020 e con nota 8.3.2021 ha rigettato la richiesta di proroga della concessione;
- con Det. 22 marzo 2021, n. 347 il Comune ha avviato le procedure di gara e approvato il bando con i relativi allegati e lo schema di concessione per affidare a terzi il bene oggetto della concessione dichiarata decaduta;

-con Det. 14 maggio 2021, n. 644 il Comune ha avviato un novo bando per l'affidamento dell'area, anch'esso impugnato con motivi aggiunti del 27.5.2021;

- tutti gli atti sono stati impugnati da (OMISSIS) con motivi aggiunti 8.4.2021 dinanzi al TAR Lazio (nel giudizio n. 4392/2020 RG) previa sospensione della loro efficacia;

- nella camera di consiglio del 5.5.2021, il TAR ha invitato le parti a prendere posizione sulla questione di giurisdizione relativa alla domanda di annullamento del diniego di accesso alle misure previste del Decreto Legge 4 agosto n. 2020, n. 104, articolo 100, comma 7 e sulle correlative implicazioni in ordine alle domande di annullamento ulteriormente dedotte sia nel ricorso che nei motivi aggiunti;

-il Comune di Pomezia con memoria del 13.5.2021 ha concluso per la giurisdizione amministrativa in ordine alla domanda di condono di cui all'articolo 100 cit.

1.2 Sulla scorta di tale narrativa, la società ricorrente chiede alla Corte di Cassazione di dichiarare la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione alla sequenza degli atti amministrativi impugnati, con particolare riferimento alla questione relativa al rigetto della domanda di definizione agevolata.

A sostegno dell'istanza, evidenzia la stretta connessione tra tutti gli atti della sequenza procedimentale e il rilievo pregiudiziale assunto dalla definizione agevolata del contenzioso, posto che il buon esito della stessa consentirà di sanare la morosità salvando così il titolo concessorio n. (OMISSIS) dalla decadenza, con la conseguente illegittimità sia del diniego di proroga che degli atti di gara per l'affidamento a terzi di (OMISSIS).

Evidenzia altresì le finalità della definizione agevolata di cui al Decreto Legge n. 104 del 2020, articolo 100 e sottopone a critica la tesi della natura vincolata dell'attività relativa alla definizione agevolata, osservando che un eventuale frazionamento della giurisdizione determinerebbe la necessaria sospensione del processo amministrativo in attesa della pregiudiziale decisione del giudice ordinario con ingiustificata dilatazione dei tempi processuali e aggravarsi del danno per l'istante, col rischio che nelle more il bene verrebbe affidato a terzi.

Richiama un precedente di questa Corte del 2010 per sostenere che in casi eccezionali viene meno il principio della inderogabilità della giurisdizione per ragioni di connessione dandosi prevalenza ai principi di concentrazione, effettività e ragionevole durata del processo di cui agli articoli 24 e 111 Cost. e pertanto sollecita le Sezioni Unite ad una riflessione sulla opportunità di trattare le questioni davanti ad un giudice unico, che si identifica con quello amministrativo, chiamato a conoscere in via esclusiva gli atti e i provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici Decreto Legislativo n. 104 del 2010, ex articolo 133, lettera b.

Richiamando, infine, i principi della effettività della tutela e della unitarietà della giurisdizione, la ricorrente ritiene che "la migliore decisione sul rigetto della definizione agevolata sia assunta dal giudice amministrativo, quale giudice naturale deputato a conoscere delle controversie da cui dipende la vita del rapporto confessorio, subordinata al perfezionamento del procedimento Decreto Legge n. 104 del 2020, ex articolo 100".

1.3 L'Agenzia del Demanio resiste al ricorso insistendo per l'inammissibilità e infondatezza.

Il Comune di Pomezia insiste perché venga dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla controversia sulla decadenza dalla concessione per mancato pagamento dei canoni, nonché su quella relativa all'ordinanza contingibile e urgente, su quella relativa agli atti di indizione di procedura di affidamento dell'area demaniale ai fini di una nuova concessione e su quella riguardante la Det. 11 febbraio 2021 (con conferma di tutti i precedenti provvedimenti). Ritiene invece non autonomamente impugnabile l'atto paritetico di cui alla Det. 11 febbraio 2021 consistente nella comunicazione preventiva di accoglimento parziale della domanda di condono, nella parte in cui demanda ad un successivo atto la quantificazione del dovuto. In subordine, chiede che in relazione a tale atto venga dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, siccome riguarda la futura quantificazione del dovuto a titolo di condono.

Il Sostituto Procuratore Generale ha concluso chiedendo alle Sezioni Unite di affermare la giurisdizione del giudice.

La società ricorrente ha depositato una memoria.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1 Sulla controversia riguardante la definizione dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

La questione sottoposta alle Sezioni Unite investe sostanzialmente il tema della inderogabilità della giurisdizione per effetto di connessione.

Occorre innanzitutto delineare il quadro normativo di riferimento, rappresentato dal Decreto Legislativo n. 104 del 2010, articolo 133 (Codice del processo amministrativo) e dal Decreto Legge 14 agosto n. 2020, n. 104, articolo 100 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia) convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126.

A norma del Decreto Legislativo n. 104 del 2010, articolo 133 tra le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sono ricomprese anche quelle "aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi e quelle attribuite ai tribunali delle acque pubbliche" (cfr. art.).

Il Decreto Legge 14 agosto n. 2020, n. 104, articolo 100 al comma 7 così dispone:

"Al fine di ridurre il contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni ai sensi del Decreto Legge 5 ottobre 1993, n. 400, articolo 03, comma 1, lettera b), n. 2.1), convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, i procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, concernenti il pagamento dei relativi canoni, possono essere definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento:

a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo;

b) rateizzato fino a un massimo di sei annualità, di un importo pari al 60 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo".

I successivi commi 8, 9 e 10, nel disciplinare la presentazione della domanda e i suoi effetti, così dispongono:

"La domanda per accedere alla definizione di cui al comma 7 e' presentata entro il 15 dicembre 2020 ed entro il 30 settembre 2021 sono versati l'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o la prima rata, se rateizzato.

La liquidazione e il pagamento nei termini assegnati degli importi di cui al comma 7, lettera a) e b) costituisce a ogni effetto rideterminazione dei canoni dovuti per le annualità considerate.

La presentazione della domanda nel termine di cui al comma 8 sospende i procedimenti giudiziari o amministrativi di cui al comma 7, compresi quelli di riscossione coattiva nonché i procedimenti di decadenza della concessione demaniale marittima per mancato pagamento del canone.

La definizione dei procedimenti amministrativi o giudiziari si realizza con il pagamento dell'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o dell'ultima rata, se rateizzato. Il mancato pagamento di una rata entro sessanta giorni dalla relativa scadenza comporta la decadenza dal beneficio".

2 Il primo nodo da sciogliere riguarda la natura della controversia sulla definizione agevolata (cd. condono demaniale) e non vi è dubbio sul fatto che si tratti di una controversia concernente canoni. Essa infatti ha ad oggetto una misura straordinaria e di

stretta interpretazione, che mira a definire, attraverso, il pagamento di una somma di danaro, il contenzioso legato agli inadempimenti dei concessionari del demanio marittimo. Trattandosi, dunque, di un istituto di quantificazione dei canoni, il relativo contenzioso è devoluto alla giurisdizione ordinaria.

Con sentenza n. 2144/2021, resa in una vicenda senz'altro assimilabile alla presente (perché anch'essa relativa ad una controversia di natura patrimoniale nell'ambito di un rapporto concessorio), queste Sezioni Unite hanno riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario.

3 Resta a questo punto da affrontare l'altra questione, che costituisce il punto cruciale del ricorso, cioè il tema della derogabilità della giurisdizione per ragioni di connessione, sul quale le Sezioni unite si sono più volte espresse in senso negativo.

Con l'ordinanza n. 11932 del 2019 è stato ribadito il principio generale secondo cui, salvo deroghe normative espresse, nell'ordinamento processuale vige il principio generale della inderogabilità della giurisdizione per motivi di connessione e che i problemi di coordinamento posti dalla concomitante operatività della giurisdizione ordinaria e di quella amministrativa su rapporti diversi, ma interdipendenti, vanno risolti secondo le regole della sospensione del procedimento pregiudicato (principio affermato anche in Sez. U, Ordinanza n. 9534 del 2013, Sez. U, Ordinanza n. 7621 del 15/05/2003; Sez. U -, Ordinanza n. 7303 del 22/03/2017; Sez. U, Ordinanza n. 32361 del 2018).

Analogo principio si trae dalla Sentenza n. 20691 del 2021 in tema di espropriazione per pubblica utilità ove si è ribadito che le Sezioni Unite non hanno inteso superare il solido principio dell'inderogabilità della giurisdizione per ragioni di connessione (ex plurimis, SU n. 9185 del 2012), ma semplicemente riconoscere al giudice ordinario, funzionalmente competente, la giurisdizione su una controversia che a tale giudice appartiene naturaliter, avendo ad oggetto una pretesa intrinsecamente indennitaria per volontà del legislatore, giudicata costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 71 del 2015 che, fugando i dubbi prospettati, ha dato avvio alla conforme giurisprudenza delle Sezioni Unite e della Prima sezione, la quale ha ribadito che "ambedue le indennità contemplate dal comma 3 della norma summenzionata, articolo 42 bis cit., costituiscono altrettante voci del complessivo indennizzo per il pregiudizio patrimoniale occorso" (l'ordinanza interlocutoria di remessione alle SSUU sollecitava, in quel caso, un ripensamento del principio di diritto, già affermato nella sentenza delle Sezioni Unite n. 15283 del 2016, secondo cui, in materia di espropriazione per pubblica utilità, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario non solo la controversia relativa alla determinazione e corresponsione dell'indennizzo nella fattispecie della c.d. "acquisizione sanante" Decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, ex articolo 42 bis, comma 3, prima parte, ma anche quella avente ad oggetto l'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale del bene, dovuto, ai sensi dell'ultima parte del comma 3, "a titolo di risarcimento del danno", sul critico presupposto che, ad onta del tenore letterale della norma, esso costituisca solo "una voce del complessivo indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al precedente

comma 1, secondo un'interpretazione imposta dalla necessita' di salvaguardare il principio costituzionale di concentrazione della tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti ablatori).

Tornando al caso di specie, la societa' ricorrente, per sostenere la tesi opposta, ha richiamato l'ordinanza di queste Sezioni Unite n. 20775/2010, che pero' non appare pertinente nella fattispecie, perche' riguardava un'ipotesi di sopravvenuto mutamento normativo (modifica apportata dal Decreto Legislativo n. 53 del 2010, articolo 7, al testo del Decreto Legislativo n. 163 del 2006, articolo 244, aggiungendo al comma 1 il seguente periodo: "La giurisdizione esclusiva si estende alla dichiarazione di inefficacia del contratto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione e alle sanzioni alternative"). Con quella pronuncia, in sostanza, si era data continuita' al principio, consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, per il quale l'articolo 5 c.p.c. (anche nel testo novellato dalla L. 26 novembre 1990, n. 353, articolo 2), laddove esclude la rilevanza dei mutamenti in corso di causa della legge - oltre che dello stato di fatto - in ordine alla determinazione della competenza e della giurisdizione, va interpretato in conformita' alla sua ratio, che e' quella di favorire, non gia' d'impedire, la perpetuatio iurisdictionis: sicche', ove sia stato adito un giudice incompetente al momento della proposizione della domanda, non possono l'incompetenza o il difetto di giurisdizione essere dichiarati se quel giudice sia diventato competente in forza di legge entrata in vigore nel corso del giudizio (Sez. un. 18126 del 2005; n. 4820 del 2005; n. 2415 del 2002; Cass. n. 857 del 2008 ed altre conformi).

Partendo da tale presupposto, si era ammessa la deroga in via del tutto eccezionale, e "nelle controversie relative a procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici".

Ben diverso e' il caso oggi all'attenzione del Collegio in cui si discute semplicemente di giurisdizione esclusiva attribuita per legge al giudice ordinario in tema di "indennita', canoni ed altri corrispettivi" derivanti da un rapporto di concessione (Decreto Legislativo n. 104 del 2010 cit., ex articolo 133) senza le peculiarita' sopra descritte e dunque non e' consentito di derogare, per via di mera interpretazione, alla giurisdizione esclusiva fissata dalla legge.

Ne consegue la giurisdizione del giudice ordinario sulla controversia relativa definizione agevolata di cui al Decreto Legislativo n. 104 del 2020, articolo 100 ferma restando quella del giudice amministrativo per le altre questioni.

Il regime delle spese va rinviato al predetto giudice.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale rimette le parti anche per il regime delle spese, sulla questione relativa alla definizione agevolata di cui al Decreto Legislativo n. 104 del 2020, articolo 100.