

Regolamento di giurisdizione in tema di sdemanializzazione delle terre collettive gravate da usi civici e occupazione *sine titulo*

Cass. Sez. Un. Civ. 25 febbraio 2025, n. 4838 ord. - Cirillo, pres.; Giusti, est. - Comune di Battipaglia (n.c.) c. Go.An. (n.c.). (Regola giurisdizione)

Usi civici - Sdemanializzazione delle terre collettive gravate da usi civici - Occupante *sine titulo* - Condanna al pagamento dei frutti indebitamente percepiti per la illegittima occupazione - Regolamento di giurisdizione.

(Omissis)

FATTO

1. - Con atto di citazione notificato nell'aprile 2009, il Comune di Battipaglia ha convenuto in giudizio, dinanzi al Tribunale di Salerno - Sezione distaccata di Montecorvino Rovella, il signor Go.An. ed ha proposto, nei suoi confronti, le seguenti domande: "(i) dichiarare comunque risoluta e priva di ogni efficacia la promessa di vendita formatasi in seguito al reciproco assenso delle parti sulla futura vendita; (ii) ritenere il convenuto occupante abusivo e per l'effetto disporre la restituzione al Comune di Battipaglia, quale proprietario, dell'appezzamento di terreno di mq 8.137 sito in località "Difesa Nuova" del Comune di Pontecagnano; (iii) ritenere in ogni caso il convenuto occupante *sine titulo* del terreno sopra descritto e per l'effetto condannarlo all'immediato rilascio in favore del proprietario Comune di Battipaglia; (iv) condannare il convenuto al ristoro dei danni tutti subiti per la mancata alienazione dell'immobile e per la mancata rendita a far data dalla intervenuta sdemanializzazione fino alla restituzione con interessi e rivalutazione monetaria da quantificarsi mediante c.t.u. o, in mancanza, con equo apprezzamento del giudice adito; (v) condannare il convenuto al pagamento dei frutti indebitamente percepiti per la illegittima occupazione a decorrere dall'annata agraria 1992, fino alla sdemanializzazione, oltre interessi e rivalutazione monetaria, il tutto da quantificarsi mediante c.t.u. o, in mancanza, con equo apprezzamento del giudice adito".

A sostegno delle domande proposte, l'attore, premessa la natura originariamente demaniale del bene oggetto di causa, ha, tra l'altro, dedotto che, con decreto del 18 dicembre 2006, il Comune fu autorizzato a procedere alla sdemanializzazione delle terre collettive gravate da usi civici e situate in località "Difesa Nuova" ai fini della successiva alienazione. Con raccomandata prot. n. 71646 dell'8 ottobre 2008, il Comune comunicò al Go.An. la volontà di procedere all'alienazione del terreno al prezzo stabilito dall'Agenzia del territorio, pari ad Euro 150.371,36, invitandolo a far pervenire, entro il 31 dicembre 2008, espressa volontà di acquisto, con l'avvertenza che, in mancanza, si sarebbe proceduto ad azione di reintegra al patrimonio comunale del bene abusivamente occupato. Poiché il termine era spirato senza che il convenuto facesse alcunché, il Comune prese atto della rinuncia all'acquisto e diffidò il convenuto, invitandolo a riconsegnare il fondo entro il 20 gennaio 2009.

Nel giudizio dinanzi al giudice ordinario si è costituito il convenuto, chiedendo il rigetto delle domande proposte dal Comune di Battipaglia.

2. - Il Tribunale di Salerno, con sentenza n. 2010/2022, pubblicata in data 6 giugno 2022, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario. Il Tribunale di Salerno ha dato rilievo al fatto che non era stata conclusa la fase procedimentale, in quanto il convenuto aveva contestato la determinazione del prezzo del bene effettuata dall'amministrazione, essendo basata su un parere reso dall'Agenzia del territorio a distanza di tempo ed in assenza di sopralluogo. Secondo il Tribunale ordinario, la controversia rientrerebbe nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, essendo riconducibile all'ipotesi di cui alla lettera b) del comma 1 dell'art. 133 cod. proc. amm.

3. - Riassunta la causa dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione staccata di Salerno, il giudice ad quem ha, a sua volta, dubitato della propria giurisdizione e, con ordinanza n. 1824/2024 in data 9 ottobre 2024, ha sollevato conflitto negativo.

Escluso che si verta in materia di concessione di beni pubblici, il Tribunale amministrativo confliggente ha dato rilievo al fatto che sono in contesa beni oggetto di sdemanializzazione, rispetto ai quali non vi è stato l'esercizio del potere di autotutela da parte dell'ente pubblico. Il TAR afferma che il Comune ha agito spendendo la stessa situazione giuridica soggettiva che avrebbe il privato, non già una posizione di supremazia nei confronti di quest'ultimo.

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

5. - Il Pubblico Ministero ha depositato conclusioni scritte, chiedendo che venga dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario. Secondo l'Ufficio del Procuratore generale, si è in presenza di una controversia tipicamente privatistica avente ad oggetto la risoluzione della promessa di vendita del Comune, l'accertamento che il privato è occupante abusivo con conseguente restituzione del bene, il risarcimento del danno e la condanna del privato al pagamento dei frutti indebitamente percepiti.

DIRITTO

1. - Preliminarmente, occorre dare atto che il conflitto è stato sollevato tempestivamente dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione staccata di Salerno.

Risulta, infatti, che, alla prima udienza, svoltasi il 20 febbraio 2024, il TAR, adito in riassunzione, non ha potuto sollevare il conflitto di giurisdizione, avendo rilevato una questione di nullità della notificazione dell'atto introduttivo, quindi una ragione di irregolarità del contraddittorio instaurato dal Comune di Battipaglia nei confronti del signor Go.An.

Disposta la rinnovazione della notificazione del ricorso, il conflitto è stato sollevato ritualmente in esito alla successiva udienza dell'8 ottobre 2024, una volta regolarmente costituito il rapporto processuale con il resistente.

È esatto che l'art. 11, comma 3, cod. proc. amm. richiede, ai fini della rituale proposizione del conflitto di giurisdizione da parte del giudice amministrativo davanti al quale il giudizio è riproposto, che il conflitto sia sollevato "alla prima udienza". Ai sensi della citata disposizione, l'elevazione, da parte del giudice ad quem, del conflitto negativo di giurisdizione non può superare la barriera temporale della prima udienza. Lo scopo della norma è quello di evitare che la questione di giurisdizione si trascini oltre la soglia di ingresso del giudizio.

Poiché la questione della nullità della notificazione del ricorso con cui il giudizio sia stato riassunto riguarda la corretta costituzione del rapporto processuale, tale questione deve essere esaminata prima di quella concernente il dubbio sulla giurisdizione, il quale presuppone pur sempre l'instaurazione di un valido contraddittorio tra le parti (Cass., Sez. Un., 4 febbraio 2016, n. 2201).

Al riguardo, va rammentato che l'esigenza di definire e individuare subito il plesso munito di competenza giurisdizionale non può andare disgiunta dalla completezza del sistema delle garanzie della difesa e dal rispetto del contraddittorio tra le parti. Un processo non giusto, perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata (Corte cost., sentenze n. 96 del 2024, n. 116 e n. 67 del 2023, n. 111 del 2022 e n. 317 del 2009).

Da tanto consegue che, ai sensi dell'art. 11, comma 3, cod. proc. amm., il giudice amministrativo, se rileva un difetto nella rituale instaurazione del contraddittorio dipendente dalla nullità della notificazione del ricorso in riassunzione successivamente alla declinatoria del primo giudice, ben può, e anzi deve, differire all'udienza successiva alla rinnovazione della notificazione l'esame, nel contraddittorio delle parti, della questione della propria giurisdizione e, quindi, non perde il potere di sollevare, all'esito della seconda udienza, il conflitto negativo di giurisdizione, essendo questa la prima a contraddittorio integro.

2. - Passando al fondo della questione sollevata in sede di conflitto, occorre ricordare che la giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il petitum sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca 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 (Cass., Sez. Un., 31 luglio 2018, n. 20350; Cass., Sez. Un., 24 gennaio 2024, n. 2368).

Tanto premesso, guardando all'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio e fatta valere dal Comune sulla scorta dei fatti allegati, è evidente che si verte al di fuori della materia della concessione dei beni pubblici. Il Comune, infatti, per un verso, ha prospettato, non già l'avvenuta conclusione di un accordo di diritto pubblico, bensì l'intervenuta formazione di un accordo di diritto privato tra esso e il resistente su un bene oggetto di previa sdemanializzazione; e, per l'altro verso, ha dedotto l'inadempimento di quest'ultimo.

E poiché non viene in rilievo l'esercizio di atti autoritativi o di autotutela e il Comune non ha speso alcuna posizione di supremazia nei confronti del privato, ma ha fatto valere i rimedi a tutela di un bene appartenente al suo patrimonio previo accertamento dell'assenza di alcun titolo alla detenzione o al possesso da parte del privato, la causa rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.

In fattispecie analoga, nella quale la controversia non involgeva "l'interpretazione della convenzione di base", né implicava "il vaglio di legittimità di provvedimenti autoritativi anteriori ad essa", ma ben diversamente concerneva "le contestazioni della debenza dei corrispettivi e del rilascio dell'area", questa Corte regolatrice (Cass., Sez. Un., 19 settembre 2023, n. 26853) ha affermato che "rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la domanda avente ad oggetto il pagamento del corrispettivo della concessione del diritto di uso di un bene anche se privato e, in particolare, la quantificazione di tale corrispettivo, l'individuazione del soggetto debitore, la domanda di rilascio dell'immobile (che si assume abusivamente detenuto) e di risarcimento dei danni, non essendo in contestazione questioni relative al rapporto di concessione e non sussistendo, in ordine alla determinazione del predetto corrispettivo, alcun potere discrezionale della P.A.".

3. - Sulle conformi conclusioni scritte del Pubblico Ministero, è dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

Va, di conseguenza, cassata la pronuncia declinatoria del Tribunale di Salerno.

4. - Non v'è luogo a pronuncia sulle spese, trattandosi di regolamento d'ufficio nel quale le parti non hanno svolto attività difensiva.



P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice ordinario; cassa la pronuncia declinatoria del Tribunale di Salerno, dinanzi al quale rimette le parti nel termine di legge.

(Omissis)

