



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

GUIDO RAIMONDI - Primo Presidente f.f. -  
FELICE MANNA - Presidente di Sezione -  
ENRICO MANZON - Consigliere -  
LUCIO NAPOLITANO - Consigliere -  
ENRICO SCODITTI - Consigliere -  
MAURO DI MARZIO - Consigliere -  
ALBERTO GIUSTI - Consigliere -  
MARCO MARULLI - Consigliere -  
ANTONIETTA SCRIMA - Rel. Consigliere -

REGOLAMENTO  
DI  
GIURISDIZIONE

Ud. 09/05/2023 -  
CC

R.G.N. 8230/2022

Rep.

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso 8230-2022 proposto da:

VALERI PINO, GOTTSCHER LEANDRO, rappresentati e difesi dagli  
avvocati FRANCESCO PAOLETTI, NESI ETTORE e ROBERTO RIGHI;

**- ricorrenti -**

**contro**

AGENZIA DEL DEMANIO in persona del Direttore *pro tempore*,  
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE in persona del  
Ministro *pro tempore*, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI  
PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;



COMUNE DI ARDEA, in persona del Sindaco *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'avvocato GABRIELE DI PAOLO;  
BARBARI CLAUDIO, GUGNALI GILBERTO, AMATI SILVANO, PLACIDI  
ELIO, PLACIDI VITTORIA, D'ANGELO MACARIO, FABBRIANI  
GIULIANA, ERCOLI MARIA ASSUNTA, FONTANA PIERO, MISITANO  
MARIA LUISA, SCAFFA VITTORIO, ILARI FRANCESCA, ILARI MARCO,  
CALTAGIRONE ANGELO, CIPRIANI MARTA, PASQUALETTI MARIA  
LUISA, SIMEONI VIRGINIA nella qualità di legale rappresentante della  
SIMEONI VIRGINIA TRUST, PIERSANTI MARCO, CANNELLA MARIA  
SILVIA, MORRONI BRUNO, SPINUCCI DINO, rappresentati e difesi  
dagli avvocati FRANCESCO PAOLETTI, ETTORE NESI e ROBERTO  
RIGHI;

**- controricorrenti -**

***nonchè contro***

REGIONE LAZIO, CARLA PIERSANTI, DEL BEATO DANIELA, DEL  
BEATO FABRIZIO, DEL BEATO SERGIO;

**- intimati -**

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n.  
17357/2018 del TRIBUNALE di ROMA.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del  
9/05/2023 dal Consigliere ANTONIETTA SCRIMA;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale  
CORRADO MISTRI, il quale conclude chiedendo che la Corte di  
Cassazione, rigettando il ricorso, voglia dichiarare la giurisdizione  
esclusiva del giudice amministrativo.

**Rilevato** che:

Leandro Gottscher e Pino Valeri hanno proposto ricorso per  
regolamento preventivo di giurisdizione, diretto ad ottenere la  
declaratoria della sussistenza della giurisdizione del Giudice ordinario



«in relazione alle domande agitate dai ricorrenti nell'atto di citazione del 28.2.2018» nonché della sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo «in relazione alle questioni inerenti alla nullità e/o all'illegittimità delle concessioni demaniali marittime di cui sono titolari gli odierni ricorrenti» in relazione alla causa avente NRG 17357/2018, pendente dinanzi al Tribunale di Roma, promossa dagli attuali ricorrenti ed altri 19 soggetti nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Agenzia del Demanio, della Regione Lazio e del Comune di Ardea, per sentir accogliere le seguenti conclusioni:

«Voglia l'Ecc.mo Tribunale di Roma, contrariis reiectis:

1) accertare, previa ammissione di apposita CTU descrittiva, il diritto di proprietà in capo a parte attrice di tutti i manufatti oggi incidenti sull'area demaniale e sull'area di proprietà del Comune di Ardea, date in concessione agli odierni attori, manufatti sinteticamente indicati al § 5 e meglio descritti nella relazione dell'Ing. Curatolo ...;

2) accertare la perdurante titolarità di tale diritto previa disapplicazione delle fonti interne contrarie alla sua conservazione per le ragioni illustrate al Capo II;

3) accertare, nel caso in cui cioè l'Ecc.mo Tribunale ritenesse ragionevole la novella del 2009 che ha soppresso il diritto di insistenza ex art. 37 cod. nav. anche con riferimento alle concessioni demaniali marittime ad uso abitativo, il diritto di parti attrici al serio ristoro per la perdita dei beni di cui al punto 1 che precede, nonché delle ulteriori utilità economiche che sono oggi correlate alla titolarità della concessione demaniale marittima, previa rimessione alla Corte Costituzionale della questione di costituzionalità dell'art. 49 cod. nav. per le ragioni illustrate al Capo III;

4) accertare - anche previo espletamento di apposita CTU - che il giusto indennizzo di cui al punto che precede è pari agli importi indicati alla colonna "VALORE COMPLESSIVO COTTAGE" della tabella



*al § 178 ovvero è pari alla maggiore o minore somma che sarà ritenuta di giustizia;*

*5) condannare M.E.F., Agenzia del Demanio e Comune di Ardea (nella misura in cui detto Comune sia titolare delle aree di sedime su cui insistono i manufatti di proprietà degli odierni attori) alla corresponsione a favore dei ridetti attori dell'equo indennizzo come sopra accertato, oltre interessi e rivalutazione dal giorno del dovuto al dì del soddisfo.*

*Con vittoria di spese ed onorario»;*

in particolare gli attori, con l'atto introduttivo del giudizio, esposero che: a) ciascuno di essi era titolare di una concessione demaniale allo scopo espresso di «*costruire*» e «*mantenere*» un *cottage*, ad uso di residenza estiva, su aree demaniali marittime, situate sul lungomare di Ardea; b) i *cottages* insistenti sulla zona demaniale marittima data in concessione erano beni oggetto di proprietà superficiaria; c) le concessioni in parola erano state prorogate *ex lege* sino al dicembre 2017 a seguito delle novelle legislative che hanno soppresso la previgente norma di cui all'art. 37 cod. nav., che prevedeva il cd. diritto di insistenza, ossia «*la preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alla nuove istanze*»; d) sarebbe stata imminente l'estinzione di tale diritto di proprietà superficiaria con conseguente acquisizione allo Stato delle opere non amovibili costruite sulla zona demaniale;

si costituirono il Ministero dell'Economia e delle Finanze nonché l'Agenzia del Demanio, eccependo, tra l'altro, il difetto di giurisdizione del G.O. per essere la controversia attribuita alla cognizione del G.A.; medesima eccezione propose, unitamente alle altre eccezioni e contestazioni sollevate, anche il Comune di Ardea, costituendosi, mentre la Regione Lazio rimase contumace nel giudizio di merito;

il Ministero dell'Economia e delle Finanze, unitamente all'Agenzia del Demanio, e il Comune di Ardea hanno depositato distinti controricorsi



mentre la Regione Lazio non ha svolto attività difensiva in questa sede;

a seguito di integrazione del contraddittorio, disposta con ordinanza interlocutoria n. 36109/22 pubblicata il 9.12.2022, si sono costituiti Barbari Claudio, Gugnali Gilberto, Amati Silvano, Placidi Elio, Placidi Vittoria, D'Angelo Macario, Fabbriani Giuliana, Ercoli Maria Assunta, Fontana Piero, Misitano Maria Luisa, Scaffa Vittorio, Ilari Francesca, Ilari Marco, Caltagirone Angelo, Cipriani Marta, Pasqualetti Maria Luisa, Simeoni Virginia nella qualità di legale rappresentante della Simeoni Virginia Trust, Piersanti Marco, Cannella Maria Silvia, Morroni Bruno, Spinucci Dino, che hanno aderito alle conclusioni rassegnate nel ricorso per regolamento di giurisdizione proposto dal Valeri e dal Gottscher; non hanno svolto attività difensiva Carla Piersanti nonché Daniele Del Beato, Fabrizio Del Beato e Sergio Del Beato;

il P.G. ha concluso per il rigetto del ricorso e la declaratoria della giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo;

hanno depositato memorie i ricorrenti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia del Demanio, nonché il Comune di Ardea;

**rilevato** altresì che:

la notifica nei confronti di Carla Piersanti dell'atto di integrazione del contraddittorio deve ritenersi perfezionata in data 18 gennaio 2023, come effettuata a mezzo pec presso il procuratore domiciliatario del primo grado senza che rilevi, a tale riguardo, l'intervenuto decesso della medesima comunicato successivamente a tale incombenza con il deposito, in data 10.2.2023, del certificato di morte da parte del difensore degli attuali ricorrenti, giusta la regola dell'ultrattività del mandato (Cass. n. 15295 del 4/07/2014) ed essendo il regolamento preventivo di giurisdizione soggetto alle regole generali del giudizio di legittimità (Cass., ord., n. 20045 del 30/07/2018), in cui non è applicabile l'istituto dell'interruzione del processo (Cass. n. 1757 del



29.01.2016); pertanto, non va disposto alcun ulteriore incombenza al riguardo;

alla luce della sentenza del Consiglio di Stato n. 874/2010 - che, nel respingere l'appello proposto da Leandro Gottschert avverso la sentenza del TAR Lazio n. 9272/2008, avrebbe confermato la pronuncia di primo grado con la quale era stata accertata nei confronti del predetto attuale ricorrente l'inesistenza del rapporto concessorio finalizzato alla conduzione di una abitazione privata a titolo personale dopo la scadenza nel 2001 delle concessioni demaniali marittime rilasciate dall'Autorità marittima, in difetto di formale rinnovo da parte del Comune di Ardea - l'ente appena indicato, anche in questa sede, ha formulato eccezione di giudicato, al fine della declaratoria di inammissibilità per difetto di interesse del Gottscher in relazione al proposto regolamento di giurisdizione; tale eccezione va disattesa in questa sede limitatamente al ricorso all'esame, in quanto il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione è inammissibile, per carenza di interesse ad agire, quando - diversamente dal caso all'esame - non sussista alcun elemento, di fatto o di diritto, che possa far dubitare della giurisdizione del giudice adito e nessuna delle parti ne contesti la corretta individuazione (v. sez. un., ord., n. 3557 del 10/02/2017 e ord. n. 27990 del 16/12/2013), spettando nel resto la cognizione al giudice del merito;

**considerato** che:

la giurisdizione va determinata in base al criterio del *petitum* sostanziale correlato alla concreta *causa petendi* e alla specifica posizione soggettiva dedotta in giudizio;

nell'atto di citazione gli stessi attori hanno affermato di essere titolari di un diritto di proprietà superficiaria sui manufatti oggi incidenti su area demaniale e su area di proprietà del Comune di Ardea e di cui si discute in causa derivante da titoli concessori (vedi paragrafi 4, 5, 33,



51 e 149 dell'atto di citazione) ed hanno chiesto l'accertamento della titolarità di tale diritto nonché l'accertamento del loro diritto a un serio ristoro conseguente alla perdita di tali beni allorché lo Stato li acquisirà ex art. 49 cod. nav., con la conseguenza che la pretesa azionata dagli attori, volta appunto al riconoscimento della titolarità del diritto reale dedotto in causa e ai conseguenti diritti, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario;

risulta evidente, infatti, che, nella specie, non viene in rilievo l'esercizio di un potere amministrativo discrezionale ma la controversia inerisce ad un rapporto di diritto comune ed implica il coinvolgimento di posizioni riconducibili a diritti soggettivi;

***ritenuto*** che:

debba, alla luce delle argomentazioni che precedono, dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario sulle domande proposte dagli originari attori e che il predetto Giudice debba provvedere anche sulle spese del presente regolamento

### **P.Q.M.**

La Corte dichiara la giurisdizione del Giudice ordinario; demanda al predetto Giudice di provvedere sulle spese del presente regolamento.

Così deciso in Roma in data 9 maggio 2023.

Il Presidente

