

Civile Ord. Sez. U Num. 11220 Anno 2019
Presidente: MANNA FELICE
Relatore: GENOVESE FRANCESCO ANTONIO
Data pubblicazione: 24/04/2019

ORDINANZA

sul ricorso 11548-2018 proposto da:

COMUNE DI CERVIA, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA BARNABA TORTOLINI 30, presso lo studio del dr. ALFREDO PLACIDI, rappresentato e difeso dagli avvocati BENEDETTO GRAZIOSI e GIACOMO GRAZIOSI;

- ricorrente -

contro

MARINA DI CERVIA S.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA COLA DI RIENZO 297, presso lo studio dell'avvocato BRUNO TASSONE, rappresentata e difesa dall'avvocato CARLO COMANDE';

- controricorrente -



194
19

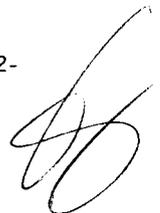
per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 4401/2017 del TRIBUNALE di RAVENNA.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 26/03/2019 dal Consigliere FRANCESCO ANTONIO GENOVESE;
lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale FULVIO TRONCONE, il quale conclude per il rigetto del ricorso, essendo la controversia devoluta alla giurisdizione del Giudice ordinario, con le conseguenze di legge.

FATTI DI CAUSA

1.- Il Comune di Cervia srl ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione (art. 41 cod. proc. civ.) allo scopo di far dichiarare, a queste SU, che spetta all'AGA conoscere e pronunciarsi sulle domande contro di Esso introdotte dalla società Marina di Cervia srl, avanti al Tribunale di Ravenna, al quale ha chiesto la reintegrazione nel possesso dei propri beni mobili, consistenti in strutture e impianti, installati nell'ambito del Porto turistico di Cervia del quale era concessionaria fino alla pronuncia della decadenza, disposta - in relazione alla struttura portuale vera e propria e ad un'area adiacente destinata a parcheggio pertinenziale - con un primo provvedimento del Dirigente del Comune, in data 10 marzo 2016 (n. 297), e con due ulteriori e successivi (le determine nn. 1446 e 1448, dell'8 novembre 2016).

1.1.- L'Ente pubblico locale ha premesso la narrazione della seguente vicenda, che può così compendiarsi: a) dopo la notifica dell'intimazione e del preavviso di rilascio, il Comune - con l'ausilio della forza pubblica - aveva preso possesso degli immobili, degli uffici e della struttura portuale e delle sue pertinenze nonché degli impianti fissi in essi incorporati, in data 14 gennaio 2017, affidandoli in via provvisoria ad una società terza (la *Servimar*); b) le operazioni erano proseguite anche nei giorni successivi, ma senza la presenza della società intimata; c) i locali erano stati sgombrati dalle cose ivi



trovate, che erano state previamente elencate e fotografate, nonché imballate e sigillate e poste in locali separati.

1.2.- Il Comune ha osservato che le potestà relative all'esercizio del servizio pubblico della navigazione con riferimento ai Porti turistici, costituenti beni demaniali dello Stato, sarebbero state trasferite alle Regioni, ai sensi dell'art. 105, co. 2, lett. l), del D. Lgs. n. 112 del 1998 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*) nonché della legge costituzionale n. 3 del 2001 (di riforma del titolo V della Costituzione) che ha attribuito la materia dei "porti ed aeroporti civili" alla potestà legislativa concorrente (art. 117, co. 3, Cost.) e alla potestà regolamentare delle Regioni (art. 117 co. 6 Cost.); previsione attuata dalla Regione Emilia-Romagna con la LR n. 9 del 2002 (*Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale*) che all'art. 2, co. 1, lett. a), ha assegnato alla Regione la funzione di programmazione ed indirizzo generale e ai Comuni (art. 3) le funzioni amministrative in materia di disciplina ed uso dei porti di interesse regionale e subregionale.

1.3.- Sulla base di tali previsioni normative, nonché degli artt. 47, u.co., e 49, co. 1, cod. nav., la società concessionaria sarebbe stata legittimamente dichiarata decaduta, con la conseguente sussistenza della giurisdizione del GA anche in caso di proposizione di un'azione possessoria nei confronti dell'ente pubblico locale, quando essa (come nel caso in esame) si colleghi ad un formale provvedimento amministrativo, pronunciato nell'ambito dei poteri autoritativi e discrezionali esercitati (riferimento alle pronunce delle SU n. 14365 del 2012 e 5055 del 2004). Anche davanti al GA sarebbe proponibile la domanda cautelare più opportuna, ai sensi dell'art. 55 del CPA.

1.4.- Nel caso in esame non vi sarebbe stato alcuno spoglio perché le operazioni materiali di accantonamento dei beni mobili, riposti in



appositi locali, sarebbero state compiute nella legittima esecuzione di un provvedimento amministrativo.

2.- Si è costituita in giudizio la società concessionaria, chiedendo dichiararsi l'inammissibilità del regolamento o la sua infondatezza, perché la controversia spetterebbe all'AGO.

2.1.- La società, ha premesso di aver proposto ricorso in possessorio per essere stata illecitamente spogliata dei beni con cui esercitava la propria attività nella struttura portuale e il relativo servizio pubblico, chiedendo di essere reintegrata nel possesso dei beni presenti nei locali del porticciolo, alla data del 14 gennaio 2017.

2.2.- Secondo la resistente, il ricorso per regolamento sarebbe, anzitutto, inammissibile perché proposto nel corso della fase interdittale del giudizio possessorio, e perché a tanto darebbe rimedio il reclamo di cui all'art. 669-terdecies cod. proc. civ., e perché esso sarebbe stato introdotto al solo fine di impedire ad Essa società di ottenere una tutela effettiva riguardo alla sua richiesta di reintegrazione nel possesso dei propri beni mobili.

2.3.- Si tratterebbe di un giudizio di spettanza dell'AGO, in quanto riguardante le sole cose mobili apprese ed asportate, non certo dando seguito ad un provvedimento amministrativo (atteso che gli unici atti del Comune avrebbero avuto ad oggetto la decadenza della concessione demaniale, non l'acquisizione dei mobili del cui spoglio la società si è doluta avanti al Tribunale di Ravenna) o in via di autotutela, ai sensi dell'art. 823, 2° co., cod. civ., perché tale potere potrebbe spettare solo allo Stato, non al Comune; né verrebbe in rilievo l'art. 49 cod. nav., in materia di procedure d'incameramento.

2.4.- Nel caso all'esame delle SU si paleserebbe anche il difetto di una procedura esecutiva di diritto comune, in quanto l'attività compiuta non sarebbe conforme all'art. 474 cod. proc. civ., non essendovi stata esecuzione a mezzo dell'ufficiale giudiziario.

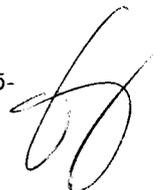
3.- Nella requisitoria scritta, depositata ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., il pubblico ministero ha concluso per la dichiarazione della giurisdizione dell' AGO.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Osserva la Corte, dissentendo dalle conclusioni del P.G., che il regolamento preventivo di giurisdizione, di cui all'art. 41 cod. proc. civ., è inammissibile, perché richiesto nella pendenza della fase interdittale di un procedimento possessorio, non potendosi dare continuità, dopo la novellazione dell'art. 703 cod. proc. civ. (ad opera del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni nella L. 14 maggio 2005, n. 80), all'indirizzo delle SU (Sentenze n. 590, 705 e 706 del 1999, elaborative del principio di diritto secondo cui *il regolamento di giurisdizione può essere chiesto nel procedimento possessorio anche prima della conclusione della fase sommaria*) che aveva tuttavia abbandonato il precedente ed opposto orientamento, espresso dalle Sentenze nn. 5902 del 1997 e 4220 del 1996.

1.1.- Tali più risalenti decisioni, sia pure rese in materia di procedimenti cautelari, avevano negato l'ammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione poiché *contro i provvedimenti di natura provvisoria e strumentale emessi a conclusione degli stessi, sia in caso di concessione della misura cautelare che (a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 669 terdecies cod. proc. civ. di cui a Corte Cost. n. 253 del 1994) di rigetto del ricorso, è ammesso il reclamo a un giudice processualmente sovraordinato, cioè un mezzo di impugnazione con cui la parte interessata può ottenere in tempi brevi anche il riesame della questione di giurisdizione.*

1.2.- In tali precedenti, inoltre, era stata ribadita la regola secondo cui *non essendo consentito, neanche ex art. 111 Cost., il ricorso per cassazione contro i provvedimenti conclusivi dei procedimenti cautelari, non può ammettersi che la questione di giurisdizione sia*



sottoposta per altra via alla cognizione della Corte di Cassazione (Nella specie era stato dichiarato inammissibile un regolamento preventivo di giurisdizione proposto nella pendenza di un procedimento diretto all'emissione di un provvedimento possessorio interdittale)(Sent. n. 4220 del 1996).

1.3.–In questa stessa direzione, più di recente, la Corte a Sezioni unite ha ribadito (Ordinanza n. 6039 del 2019; ma prima: Sentenza n. 27187 del 2007 e Ordinanza n. 4915 del 2006) la *regula iuris* secondo cui, a seguito delle modifiche di cui all'art. 2, comma 3, lett. e bis, del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, nella l. n. 80 del 2005, (così come nel precedente) contro i provvedimenti urgenti anticipatori degli effetti della sentenza di merito, emessi "ante causam" ai sensi dell'art. 700 c.p.c., non è proponibile il ricorso straordinario per cassazione, ai sensi dell'art. 111 Cost., in quanto tali provvedimenti sono privi di stabilità e inidonei al giudicato, ancorché nessuna delle parti del procedimento cautelare abbia interesse ad iniziare l'azione di merito.

1.4.– E questo stesso enunciato ha anche riguardato i procedimenti possessori, *in parte qua* espressamente equiparati a quelli cautelari, con l'Ordinanza n. 1245 del 2004 dichiarativa dell'inammissibilità del ricorso straordinario ex art. 111 Cost., proposto contro il provvedimento adottato dal tribunale in sede di reclamo avverso quello di natura cautelare o possessoria (giacché trattasi di decisione a carattere strumentale ed interinale operante per il limitato tempo del giudizio di merito e sino all'adozione delle determinazioni definitive all'esito di esso, come tale inidonea a conseguire efficacia di giudicato, sia dal punto di vista formale che da quello sostanziale, senza che rilevi in contrario il fatto che vi sia stata condanna alle spese del giudizio, disponendo la parte al riguardo del rimedio di cui all'art. 669 - septies cod. proc. civ.).

1.5.– Sicché, già a una prima parziale conclusione del ragionamento, può dirsi che il provvedimento non impugnabile con il ricorso straordinario, ai sensi dell'art. 111 Cost., non è neppure ricorribile con il regolamento preventivo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 41, primo comma, cod. proc. civile, laddove espressamente, per quest'ultimo, si richiede che esso possa trovare spazio "*Finché la causa non sia decisa nel merito in primo grado*" (e allora e solo allora "ciascuna parte può chiedere alle Sezioni unite della Corte di cassazione che risolvano le questioni di giurisdizione di cui all'art. 37.").

1.6.– Infatti, la condizione per la proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione è che sia in corso l'esame di (e non ancora decisa) una causa "*nel merito in primo grado*", ciò che con riguardo ai procedimenti possessori può accadere ormai solo in via eventuale e su richiesta di parte atteso che, con riferimento a tali procedimenti che siano in corso nella fase interdittale, nel mutato contesto normativo che, a seguito dell'entrata in vigore del rito possessorio a struttura "bifasica eventuale", disciplinato dal nuovo testo dell'art. 703 cod. proc. civ., al comma 4 (aggiunto dal D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni nella L. 14 maggio 2005, n. 80), si è previsto, in via soltanto eventuale e su istanza della parte, il passaggio alla seconda fase dei procedimenti possessori (con l'ipotizzabilità che il provvedimento cautelare anticipatorio possa continuare ad essere pienamente efficace e i suoi effetti, nell'inerzia delle parti, possano divenire definitivi, con una sorta di stabilizzazione in danno del destinatario inerte).

1.7.– Si tratta insomma di una situazione non molto dissimile, quanto alla struttura del procedimento e alla natura dei provvedimenti adottati, dell'accertamento e la repressione della condotta antisindacale, in relazione al quale queste SU (con le Ordinanze nn. 20161 del 2010, 18895 del 2003, 1761 del 2002 e la Sentenza n.



12830 del 1997) hanno stabilito che il regolamento preventivo di giurisdizione sia ammissibile solo durante la pendenza del giudizio di opposizione al decreto conclusivo del procedimento di repressione della condotta antisindacale ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori, posto che tale decreto costituisce, fino al momento in cui venga confermato o revocato in sede di opposizione, un atto processuale provvisorio che non può contenere alcuna implicita statuizione concernente la giurisdizione, sulla quale possa formarsi il giudicato.

2.- Pertanto, e conclusivamente, può dirsi che, in un caso come quello in esame, *il regolamento preventivo di giurisdizione ex art. 41 cod. proc. civ. non può essere chiesto nel corso del procedimento possessorio prima della conclusione della fase sommaria o interdittale, e della introduzione della fase di merito ai sensi dell'art. 703, co. 4, cod. proc. civ., atteso che ai sensi dell'art. 41, primo comma, cod. proc. civile, come condizione per la sua proposizione, espressamente si richiede che "la causa non sia decisa nel merito in primo grado".*

3.- Di conseguenza, il ricorso va dichiarato inammissibile ai sensi del principio enunciato al paragrafo che precede-

4.- Le spese del regolamento vanno compensate per il chiarimento interpretativo resosi necessario anche in presenza di una difforme conclusione del Procuratore generale.

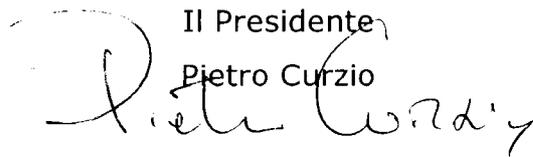
P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso e compensa le spese di questo giudizio fra le parti litiganti.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni unite, il 26 marzo 2019.

Il Presidente

Pietro Curzio



IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI



1