

# DeJure

Archivio selezionato: Sentenze Cassazione Civile

---

## ESTREMI

**Autorità:** Cassazione civile sez. un.

**Data:** 03 luglio 2008

**Numero:** n. 18192

## CLASSIFICAZIONE

**GIURISDIZIONE CIVILE** Giurisdizione ordinaria e amministrativa autorità giudiziaria amministrativa

---

**Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Determinazione e criteri - Diritti soggettivi e interessi legittimi - Provvedimenti amministrativi di approvazione del relativo regolamento interno - Impugnazione - Giurisdizione del g.a. - Sussistenza - Fondamento.**

## INTESTAZIONE

---

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CARBONE	Vincenzo	-	Primo Presidente	-
Dott. VELLA	Antonio	-	Presidente di Sezione	-
Dott. TRIOLA	Roberto Michele	-	Consigliere	-
Dott. CICALA	Mario	-	Consigliere	-
Dott. FINOCCHIARO	Mario	-	rel. Consigliere	-
Dott. SALVAGO	Salvatore	-	Consigliere	-
Dott. AMATUCCI	Alfonso	-	Consigliere	-
Dott. TRAVAGLINO	Giacomo	-	Consigliere	-
Dott. TIRELLI	Francesco	-	Consigliere	-

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

MARINA DI CERVIA S.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VICOLO ORBITELLI 31, presso lo studio dell'avvocato CARDARELLI FRANCESCO, rappresentata e difesa dall'avvocato ZAZA D'AULISIO ALFREDO, giusta delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, in persona del Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;

- controricorrente -

contro

CERVIAMARE S.C.A.R.L., IL SESTANTE S.C.A.R.L., NAUTICA 2000 S.N.C., FIORAVANTI DOMENICO CANTIERE NAUTICO, CANTIERE NAVALE DE CESARI A. S.N.C., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, ELETTRONICA PEPPINO, in persona del titolare, P.A., tutti elettivamente domiciliati in ROMA, VIA LUCULLO 3, presso lo studio dell'avvocato ADRAGNA NICOLA (STUDIO LEGALE ZUNARELLI E ASSOCIATI), che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato SANTI SILVIA, giusta delega in calce al controricorso;

- controricorrenti -

e contro

---

---

CAPITANERIA DI PORTO DI RAVENNA, CAPO DEL CIRCONDARIO MARITTIMO E  
COMANDANTE DEL PORTO DI RAVENNA;

- intimati -

per regolamento preventivo di giurisdizione in relazione al giudizio  
pendente n. 118/06 del Tribunale amministrativo regionale di  
BOLOGNA;

uditi gli avvocati Alfredo ZAZA D'AULISIO, Silvia SANTI, Nicola  
ADRAGNA;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio il  
10/06/08 dal Consigliere Dott. Mario FINOCCHIARO;  
lette le conclusioni scritte dal Sostituto Procuratore Generale Dott.  
Umberto APICE, il quale chiede che venga rigettato il ricorso ed  
affermata la giurisdizione del giudice amministrativo.

## **FATTO**

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con atto 19 gennaio 2006 la Cerviamare soc. coop. a r.l., P.A., Il Sestante soc. coop. a r.l., la Elettronica Pappino, in persona del titolare D.G., la Nautica 2000 s.n.c., F.D. nonchè il Cantiere Navale DE CESARI A. s.n.c. hanno proposto ricorso, innanzi al TAR per la Emilia Romagna, Sede di (OMISSIS), nei confronti del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, nonchè della Capitaneria di porto di Ravenna e del Capo del Circondario Marittimo e Comandante del Porto di Ravenna, quale pubblica amministrazione intimata, nonchè della Marina di Cervia s.r.l., chiedendo l'annullamento del decreto del Ministero Infrastrutture Trasporti - Capitaneria di Porto di Ravenna n. 45/2005 emesso in data 13 settembre 2005 nonchè della Ordinanza del Ministero Infrastrutture Trasporti Capitaneria di Porto di Ravenna n. 48/2005 emessa in data 13 settembre 2005 e di ogni ulteriore atto connesso per presupposizione o consequenzialità ancorchè non conosciuto.

Con tali provvedimenti l'Amministrazione marittima ha - in particolare - approvato il regolamento interno all'approdo turistico di (OMISSIS).

Nelle more di tale giudizio la Marina di Cervia S.r.l. ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione.

Premesso di essere titolare di una concessione demaniale marittima, ex art. 36 c.n., di durata cinquantennale (regolata, con atto formale stipulato il 7 maggio 1986 ed integrato il 24 novembre 1987, con scadenza al 27 aprile 2023) che la abilita in via esclusiva all'esercizio di un approdo turistico in (OMISSIS) e che i provvedimenti - impugnati dalle controparti - con i quali l'Amministrazione marittima ha approvato il regolamento interno a detto approdo turistico (decreto n. 45/05, emesso il 13 settembre 2005 dalla Capitaneria di Porto di Ravenna) e conseguentemente abrogato la propria precedente ordinanza n. 23/98 (ordinanza n. 48/05, emessa dalla stessa Capitaneria in pari data), "sostituisce le "pattuizioni di natura privatisticaa intercorrenti tra la concessionaria e la generalità degli utenti, la ricorrente ha eccepito la carenza di giurisdizione del giudice amministrativo.

Assume, infatti, la ricorrente che nell'ambito dei rapporti concessori occorre distinguere la posizione giuridica del concessionario nei confronti della amministrazione concedente - la quale si connota come "diritto affievolito, rimanendo recessiva di fronte alle esigenze di interesse pubblico che impongano la revoca o la modifica della concessione - dalla posizione del concessionario medesimo nei confronti dei terzi, che ha invece la consistenza di diritto pieno ed incondizionato.

Nella specie, evidenzia ancora la ricorrente, se per un verso i provvedimenti impugnati davanti al TAR attengono all'esercizio dell'approdo, e quindi alle modalità del rapporto concessorio, per altro verso, detto approdo non è di libero uso pubblico, essendo stato concesso in uso esclusivo alla Marina di Cervia s.r.l..

Di conseguenza, le posizioni dei ricorrenti avanti al giudice amministrativo, nessuno dei quali vanta un rapporto qualificato con l'amministrazione in relazione all'approdo turistico, derivano esclusivamente dai rapporti privatistici dai essi instaurati con la concessionaria.

Su tali premesse, la ricorrente ha chiesto che la Corte affermi la giurisdizione del giudice ordinario.

Resistono con controricorso, illustrato da memoria, la Cooperativa Cerviamare, P.A., la Cooperativa il Sestante, D.G., titolare della ditta Elettronica Peppino, la Nautica 2000 s.n.c, F.D., ed il Cantiere Navale De Cesari A. s.n.c, eccependo, in via preliminare, la inammissibilità del ricorso per difetto di autosufficienza, stante la genericità e l'incompletezza degli elementi di fatto in esso esposti.

I resistenti contestano, altresì, la fondatezza dell'assunto della ricorrente circa la spettanza della controversia al giudice ordinario.

Assumono, infatti, i resistenti di essere a vario titolo interessati alla gestione del porto turistico di Cervia: la Cerviamare quale cooperativa tra numerosi utenti, titolari di posto ormeggio, il P. quale diportista che ivi ormeggia propria imbarcazione, tutti gli altri quali, imprese esercenti attività di manutenzione, rimessaggio e pulizia di imbarcazioni da diporto, titolari di autorizzazione ex art. 68 c.n., per operare all'interno del porto di Cervia.

---

---

Il diritto di ormeggio delle imbarcazioni - evidenziano ancora i resistenti - viene venduto per l'intero periodo della concessione verso pagamento anticipato di un unico corrispettivo, mentre i rapporti privatistici tra la società concessionaria Marina di Cervia e gli utenti restano regolati, nel corso dell'esercizio, da norme di natura pattizia, mentre gli aspetti di pubblico interesse, relativi alla sicurezza della navigazione e all'accesso al porto, sono per converso disciplinati dalla Capitaneria di Porto di Ravenna, ai sensi dell'art. 59 reg. esec. c.n., con ordinanza di polizia n. 23/98 e che con provvedimenti del settembre 2005 la Capitaneria ha peraltro abrogato detta ordinanza, approvando un regolamento, predisposto unilateralmente dal concessionario, lesivo degli interessi, non soltanto degli utenti che avevano stipulato contratti di ormeggio per tutta la durata della concessione, ma anche delle imprese che operano nel porto e, più in generale, dell'interesse collettivo alla fruizione del bene demaniale concesso in uso alla Marina di Cervia.

Detti provvedimenti - precisano i resistenti - sono stati impugnati davanti al TAR per plurimi vizi di violazione di legge (art. 97 Cost., artt. 30, 36, 62, 68, 81, 1161 c.n., art. 59 reg. esec. c.n., art. 6 C.d.S., comma 7, L. n. 241 del 1990, art. 2 e ss.), eccesso di potere, carenza di istruttoria e violazione del giusto procedimento e le doglianze investono segnatamente il fatto che, tramite i provvedimenti in questione, la Capitaneria di Porto ha sostanzialmente abdicato ai propri compiti di vigilanza e controllo sul corretto uso del bene demaniale, rilasciando al concessionario una sorta di autorizzazione "in bianco" ad assumere, anche in futuro, determinazioni unilaterali lesive delle posizioni soggettive degli odierni resistenti (e così, in particolare, vietando, salvo autorizzazione della società concessionaria, l'effettuazione di lavori di manutenzione sia ordinaria che straordinaria dei natanti all'interno dell'area portuale; ovvero riconoscendo al concessionario il potere di assegnare i posti auto del parcheggio in uso esclusivo, fatta eccezione per soli tre posti, rimasti di libero uso).

A fronte di tali rilievi, hanno ulteriormente evidenziato i resistenti, la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo non è revocabile in dubbio, giacché la L. n. 1034 del 1971, art. 51, devolve alla giustizia amministrativa i ricorsi avverso atti e provvedimenti relativi a beni pubblici, quali quelli di cui nella specie si discute e in relazione ai provvedimenti relativi a beni pubblici - secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 204 del 2004 - la posizione del privato non può avere natura di diritto soggettivo, sia in ragione della stessa natura giuridica del bene demaniale che per essere la domanda rivolta, non contro il concessionario, ma contro l'amministrazione.

Nella specie, infine, concludono i resistenti, i provvedimenti impugnati costituiscono chiara espressione di un potere autoritativo dell'amministrazione (se pur di fatto abdicativo dello stesso a favore del concessionario), inteso a garantire la corretta e più proficua utilizzazione del bene demaniale marittimo concesso in uso a privato, in vista del perseguimento del pubblico interesse in materia di navigazione e gli effetti di detti provvedimenti, lungi dal restare limitati al solo rapporto tra concedente e concessionario, incidono negativamente sulla posizione degli attuali resistenti, quali fruitori del bene demaniale ai sensi del combinato disposto dell'art. 822 c.c., e art. 28 c.n., consentendo alla Marina di Cervia di ostacolare l'utilizzo del loro posto di ormeggio ovvero di impedire l'accesso al porto turistico del personale delle imprese controricorrenti.

Per converso, infine, i rapporti intercorrenti tra i resistenti e la Marina di Cervia - con la quale, peraltro, le imprese autorizzate ad operare nel porto non hanno alcun contatto - non costituiscono comunque l'oggetto della domanda, ma il mero presupposto di fatto della medesima, la quale attiene piuttosto alla tutela della loro posizione giuridica volta al godimento del bene demaniale: posizione che, di fronte agli atti amministrativi impugnati, finalizzati al raggiungimento del pubblico interesse, affievolisce a mero interesse legittimo.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti Aderisce al ricorso, assumendo che si è al cospetto di rapporti di natura privatistica tra il concessionario e terzi, ai quali la pubblica amministrazione è rimasta del tutto estranea, con la conseguenza che la giurisdizione non può che spettare al giudice ordinario.

In termini opposto il P.G. ha chiesto il rigetto del ricorso, con affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo.

## **DIRITTO**

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

Il proposto ricorso non può trovare accoglimento e deve, per l'effetto, dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere del ricorso proposto dalla Cerviamare soc. coop. a r.l. e dagli altri consorti di lite, innanzi al TAR per l'Emilia Romagna - Sede di Bologna, per ottenere l'annullamento del regolamento interno all'approdo turistico di Marina di Cervia.

Infatti:

- non è vero - come sostengono la concessionaria e il Ministero - che la controversia ha per oggetto un rapporto di natura privatistica che accede a quello di concessione, al quale la pubblica amministrazione è rimasta del tutto estranea, per cui non sarebbe ravvisabile alcun collegamento con l'atto autoritativo concessorio;

- è vero, ma inconferente, che nei confronti dell'Amministrazione concedente il concessionario è titolare di un diritto affievolito, in quanto la pretesa alla concessione è recessiva in presenza di esigenze di interesse pubblico, che ne impongono la revoca o la modificazione, laddove nei confronti dei terzi la posizione del concessionario è di diritto pieno e incondizionato;

---

---

- al contrario, la concessione di un bene demaniale è funzionale all'uso collettivo, tanto che l'amministrazione conserva un. penetrante potere di controllo e vigilanza sull'uso che il privato concessionario fa del bene demaniale, e nella specie le contestazioni formulate dagli utenti del porto turistico, nonché dalle imprese autorizzate ad operare nel Porto di Cervia, investono proprio la titolarità e le modalità di esercizio del potere di polizia amministrativa come disciplinato nell'impugnato provvedimento;

- la posizione del privato, in relazione ad atti e provvedimenti relativi a beni pubblici, non può avere natura di diritto soggettivo quando la sua domanda è diretta non contro il concessionario ma bensì contro la amministrazione, di cui si vuoi far valere un illegittimo esercizio del potere autoritativo;

- nella specie le doglianze espresse dagli utenti avverso gli atti impugnati tendono a tutelare il loro interesse alla giusta fruizione del bene demaniale concesso in uso al privato concessionario con modalità che - secondo il petitum sostanziale - sarebbero espressione di un comportamento abdicativo dell'amministrazione ai compiti di vigilanza e controllo e che conferirebbero al concessionario la facoltà di assumere determinazioni unilaterali lesive delle posizioni giuridiche soggettive degli utenti;

- in pratica, quindi, l'interesse individuale fatto valere in giudizio non può essere protetto come diritto soggettivo, investendo la domanda semplicemente la legittimità degli atti della pubblica amministrazione senza toccare in alcun modo i rapporti privatistici intercorrenti tra i terzi e la concessionaria;

- merita, per l'effetto consenso quanto già affermato da queste Sezioni Unite che, come noto, hanno precisato che i provvedimenti amministrativi emessi dalla Capitaneria di Porto al fine di regolare la utilizzazione dei servizi portuali, costituiscono atti amministrativi generali, aventi la finalità di assicurare efficienza e funzionalità alle attività portuali, con ampi margini di valutazioni discrezionali, nell'ambito delle disposizioni dettate dal codice della navigazione e dalle relative leggi speciali, e quindi rispetto a tali provvedimenti le posizioni soggettive di coloro che si debbono avvalere dei servizi dai medesimi regolamentati si differenziano da quelle della collettività in genere ed assumono la consistenza di interessi legittimi (Cass., sez. un., 13 dicembre 1996, n. 11170);

- ne consegue che la giurisdizione in ordine alla loro impugnazione appartiene al giudice amministrativo (salva l'interferenza di posizioni di diritto soggettivo tutelabili davanti al giudice ordinario nel caso di instaurazione di rapporti negoziali), e al riguardo non rileva la contestazione circa la effettiva sussistenza di una posizione di interesse legittimo - e non invece di interesse di fatto - in capo al soggetto che in concreto abbia fatto ricorso davanti al giudice amministrativo per l'annullamento dei provvedimenti (in relazione alla sua posizione giuridica rispetto all'espletamento dei servizi disciplinati), poichè la relativa questione non incide sull'astratta configurabilità di una posizione di interesse legittimo, ma riguarda la legittimazione, e, cioè, il fondamento della domanda (Cass., sez. un., 13 dicembre 1996, n. 11170, cit.).

Rigettato il ricorso per regolamento di giurisdizione, deve, in conclusione, dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della domanda proposta dalla Cerviamare soc. coop. a r.l., e altri consorti di lite innanzi al TAR per la Emilia Romagna, Sede di Bologna, nei confronti del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, nonché della Capitaneria di porto di Ravenna e del Capo del Circondario Marittimo e Comandante del Porto di Ravenna, quale pubblica amministrazione intimata, nonché della Marina di Cervia s.r.l., diretta all'annullamento dei provvedimenti in data 13 settembre 2005 con i quali è stato approvato il regolamento interno all'approdo turistico di Marina di Cervia.

Atteso del giudizio e la totale soccombenza della ricorrente Marina di Cervia S.r.l., quest'ultima va condannata al pagamento delle spese di questo giudizio, liquidate come in dispositivo.

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

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo;

condanna la ricorrente al pagamento delle spese di questo giudizio per regolamento di giurisdizione liquidate in Euro 100,00 per spese, Euro 5.000,00 per onorari e oltre spese generali e accessori come per legge in favore della Cerviamare coop. a r.l. e gli altri consorti di lite;

compensa le spese nei rapporti con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, il 10 giugno 2008.

Depositato in Cancelleria il 3 luglio 2008

#### **CONFORMI E DIFFORMI**

(1) In senso sostanzialmente conforme cfr. Cass. 19 luglio 1986 n. 4678.

---

Tutti i diritti riservati - © copyright 2002 - Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A.