

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE UNITE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. PASQUALE D'ASCOLA - Presidente Aggiunto Dott. LUCIA

TRIA - Presidente di Sezione

Dott. MARIA ACIERNO - Presidente di Sezione

Dott. ALBERTO GIUSTI - Presidente di Sezione

Dott. MARGHERITA MARIA LEONE - Consigliere

Dott. LAURA TRICOMI - Consigliere

Dott. ROSSANA MANCINO - Consigliere-Rel.

Dott. ROBERTA CRUCITTI - Consigliere

Dott. GIUSEPPE GRASSO - Consigliere

ORDINANZA

Sul ricorso per regolamento di giurisdizione n. r.g. 9226/2024 proposto d'ufficio dal TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE di REGGIO CALABRIA, con ordinanza n. 284/2024 depositata il 16/04/2024 nella causa tra:

A.A., B.B.;

ricorrenti non costituiti in questa fase

contro

COMUNE DI LOCRI, ATERP DELLA PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA;

resistenti non costituiti in questa fase

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 26/11/2024 dal Consigliere ROSSANA MANCINO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale PAOLA FILIPPI, il quale chiede che la Corte di Cassazione, a Sezioni unite, dichiari la giurisdizione del giudice ordinario.

### **Svolgimento del processo**

1. I signori A.A., B.B. hanno proposto ricorso dinanzi al Tribunale ordinario di Locri avverso l'ordinanza n. 4 del 18 gennaio 2016, prot.n.1081, emessa dal sindaco pro tempore del Comune di Locri, con cui è stato ingiunto lo sgombero immediato di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, occupato abusivamente, di proprietà dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica della Provincia di Reggio Calabria (di seguito ATERP).
  2. I ricorrenti hanno chiesto, previa sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ingiunzione, l'accertamento e la declaratoria dell'inesistenza del diritto del Comune di Locri di procedere alla richiesta di sgombero, con riconoscimento del diritto di poter continuare ad abitare l'alloggio.
  3. I signori A.A. e B.B. hanno premesso di essere, dal 2006, cessionari a titolo gratuito dell'alloggio popolare assegnato dall'ATERP a C.C. l'11 dicembre 2003 e di avere vanamente richiesto alla predetta azienda, il 18 novembre 2014, la regolarizzazione del rapporto di locazione, conseguendone la diffida a provvedere al rilascio dell'immobile illegittimamente occupato entro i successivi quindici giorni (con nota del 23
-

ottobre 2015) e l'intimazione, con ordinanza del sindaco del Comune di Locri, d'immediato sgombero (ordinanza n.4 del 18 gennaio 2016).

4. A sostegno della proposta opposizione, i ricorrenti hanno dedotto il diritto soggettivo al godimento dell'alloggio popolare, per effetto del subingresso, nel rapporto locativo, alla precedente assegnataria, e denunciato l'illegittimità dell'ordinanza di sgombero per vizi procedurali, quali l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, l'omessa indicazione del termine e dell'autorità cui ricorrere, l'incompetenza del sindaco, per essere, la materia de qua, di competenza del dirigente.
  5. Hanno lamentato, altresì, l'ingiustizia dell'ordine d'immediato rilascio dell'alloggio, tenuto conto della sussistenza di tutti i presupposti per la regolarizzazione del rapporto locativo ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n.8/1995.
  6. Si sono costituiti il Comune di Locri e l'ATERP resistendo.
  7. L'adito Tribunale di Locri, con sentenza n. 703 del 2019, pubblicata l'11 giugno 2019, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo.
  8. Il Tribunale ha osservato che ogni questione preliminare e di merito afferente la domanda di regolarizzazione della occupazione senza titolo dell'alloggio popolare dev'essere devoluta alla giurisdizione amministrativa, trattandosi di controversia insorta in fase anteriore al richiesto provvedimento di assegnazione idoneo a consentire la remissione della conclusione del percorso procedimentale all'esercizio di pubblici poteri, in assenza di un rapporto paritetico soggetto alle norme di diritto privato.
  9. Per il Tribunale, pur vero che la questione principale controversa concerne l'occupazione senza titolo di un bene immobile occupato dai ricorrenti rientrante, in astratto, nella sfera della giurisdizione ordinaria, nella specie, per l'aspetto peculiare della proprietà pubblica dell'alloggio ATERP, destinato ad assolvere ad una pubblica funzione di soddisfare le esigenze abitative e appartenente al patrimonio indisponibile dell'ente pubblico, in applicazione del principio di continuità sancito dalla introduzione del decreto legislativo n.104/2010 in relazione all'art. 103 del predetto codice, doveva prestarsi adesione all'indirizzo affermativo del principio ermeneutico di unitarietà della giurisdizione e riassunto nella remissione dell'intero tema controverso al giudice amministrativo.
  10. Riassunta la causa dinanzi al giudice indicato come fornito di giurisdizione, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, ritenendosi a sua volta privo di giurisdizione, con ordinanza in data 16 aprile 2024 ha richiesto il regolamento d'ufficio.
  11. Secondo il TAR la controversia attiene alla pretesa dell'amministrazione al rilascio dell'alloggio da parte degli asseriti occupanti senza titolo, i quali oppongono, a loro volta, il diritto al subentro nel rapporto concessorio, qualunque sia il titolo più o meno plausibilmente opposto in ricorso (successione, subentro per vincolo di coabitazione familiare e/o assistenziale, subentro per esercizio di fatto delle prerogative del conduttore, quali il pagamento del canone e delle utenze, sanatoria), contrapponendosi all'atto amministrativo un diritto soggettivo al mantenimento della situazione di vantaggio.
  12. Aggiunge il TAR che non viene in rilievo alcun provvedimento relativo alla regolarizzazione dell'assegnazione, essendosi i ricorrenti limitati a dedurre di avere presentato la relativa istanza, sicché nemmeno per questo profilo è ravvisabile la giurisdizione del giudice amministrativo venendo, in definitiva, in contestazione, il diritto di agire esecutivamente e configurandosi l'ordine di rilascio come un atto imposto dalla legge e non come esercizio di un potere discrezionale dell'amministrazione.
  13. Le parti interessate non hanno svolto attività difensiva in questa sede.
  14. Il conflitto è stato avviato alla trattazione camerale sulla base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., del pubblico ministero, il quale ha chiesto che la Corte dichiari la giurisdizione del giudice ordinario.
-

15. L'Ufficio del Procuratore Generale osserva che, in materia di edilizia residenziale pubblica il riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo soggiace alle comuni regole correlate alla posizione fatta valere in giudizio e che, in particolare, tenuta distinta la prima fase, di natura pubblicistica, caratterizzata dall'esercizio di poteri finalizzati al perseguimento di interessi pubblici, e corrispondentemente da posizioni di interesse legittimo del privato, da quella successiva, di natura privatistica, nella quale la posizione dell'assegnatario assume natura di diritto soggettivo, in forza della diretta rilevanza della regolamentazione del rapporto tra ente assegnante ed assegnatario, sono da attribuire alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie attinenti a pretesi vizi di legittimità dei provvedimenti emessi nella prima fase, mentre vanno ricondotte alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie in cui siano in discussione cause sopravvenute di estinzione o risoluzione del rapporto locatizio, sottratte al discrezionale apprezzamento della P.A., e quindi tutte quelle dirette a contrapporre a provvedimenti di decadenza o di revoca una posizione di diritto soggettivo relativa a detto rapporto (v. Cass., Sez. Un., nn. 15013 e 621 del 2021).
16. Osserva, conclusivamente, che con il ricorso si domanda la tutela di posizione soggettiva correlata all'intimazione di rilascio, sul presupposto della revoca dell'assegnazione dell'alloggio alla dante causa Caterina Callipari, ovvero la tutela richiesta riguarda situazione non correlata a valutazioni discrezionali della P.A., per cui la controversia rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.

### **Motivi della decisione**

17. La richiesta di regolamento d'ufficio verte sulla individuazione del giudice - ordinario o amministrativo - munito di giurisdizione nella controversia avente ad oggetto l'opposizione all'ordinanza con cui la P.A. ha ingiunto all'occupante abusivo lo sgombero di un alloggio di edilizia residenziale pubblica di proprietà dell'ATER.
18. La giurisdizione appartiene al giudice ordinario.
19. Secondo l'ormai consolidato indirizzo di questa Corte regolatrice, nella materia degli alloggi di edilizia residenziale pubblica il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo ed ordinario trova il suo criterio distintivo nell'essere la controversia relativa alla fase antecedente o successiva al provvedimento di assegnazione dell'alloggio, che segna il momento a partire dal quale l'operare della pubblica amministrazione non è più riconducibile all'esercizio di pubblici poteri, ma ricade invece nell'ambito di un rapporto paritetico (Cass., Sez. Un., 8 marzo 2012, n. 3623; Cass., Sez. Un., 20 aprile 2018, n. 9918; Cass., Sez. Un., 26 febbraio 2020, n. 5252; Cass., Sez. Un., 26 febbraio 2020, n. 5253).
20. In particolare, la controversia introdotta da chi si opponga ad un provvedimento della P.A., di rilascio di un immobile di edilizia residenziale pubblica occupato senza titolo, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, essendo contestato il diritto di agire esecutivamente e configurandosi l'ordine di rilascio come un atto imposto dalla legge e non come esercizio di un potere discrezionale dell'amministrazione, la cui concreta applicazione richieda, di volta in volta, una valutazione del pubblico interesse; e ciò vale anche qualora sia dedotta l'illegittimità di provvedimenti amministrativi (diffida a rilasciare l'alloggio e successivo ordine di sgombero), dei quali è eventualmente possibile la disapplicazione da parte del giudice, chiamato a statuire sull'esistenza delle condizioni richieste dalla legge per dare corso forzato al rilascio del bene (Cass., Sez. Un., 7 luglio 2011, n. 14956; Cass., Sez. Un., 13 ottobre 2017, n. 24148; Cass., Sez. Un., 5 aprile 2019, n. 9683; Cass., Sez. Un., 24 maggio 2019, n. 14267; Cass., Sez. Un., 15 gennaio 2021, n. 621; Cass., Sez. Un., 20 luglio 2021, n. 20761; Cass., Sez. Un., 30 marzo 2022, n. 10244).
21. La giurisdizione è ripartita tra il giudice ordinario e il giudice amministrativo in base alla situazione giuridica soggettiva azionata: la controversia appartiene alla giurisdizione dell'uno o dell'altro giudice per la natura, di diritto soggettivo o di interesse legittimo, della situazione sostanziale di cui è titolare chi propone la domanda in giudizio.
-

22. Per valutare la ricorrenza di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, non rileva la prospettazione della situazione giuridica soggettiva fatta dalla parte che propone la domanda, ma l'effettiva natura di siffatta situazione soggettiva ovvero la sua reale consistenza di diritto soggettivo o interesse legittimo, quale emerge dai fatti allegati che danno luogo al rapporto giuridico dedotto in giudizio.
23. Per questo, il criterio di riparto della giurisdizione va individuato nel petitum sostanziale (Cass., Sez. Un., 31 luglio 2018, n. 20350).
24. Nella presente controversia, avente ad oggetto il rilascio di un immobile di edilizia residenziale pubblica a seguito di occupazione abusiva, il petitum sostanziale della domanda introduttiva è costituito dalla richiesta di annullamento dell'ingiunzione di sgombero dell'alloggio.
25. Sono dedotti vizi di legittimità del provvedimento con cui si intima lo sgombero, perché, secondo l'opponente, emesso in violazione delle regole procedurali, quali l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, l'omessa indicazione del termine e dell'autorità cui ricorrere, l'incompetenza del sindaco per essere la materia de qua di competenza del dirigente.
26. Inoltre, l'ingiustizia dell'ordine d'immediato rilascio dell'immobile è denunciata tenuto conto della sussistenza di tutti i presupposti per la regolarizzazione del rapporto locativo ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 8 del 1995.
27. In siffatto contesto, è evidente che la situazione giuridica dei ricorrenti nel giudizio a quo è di diritto soggettivo, perché la pretesa di conservare la disponibilità dell'immobile si oppone ad un provvedimento dell'amministrazione comunale, di rilascio dell'immobile ad uso abitativo occupato senza titolo, che non è esito della valutazione dell'interesse pubblico nell'esercizio del potere discrezionale, ma è atto imposto dalla legge come forma esecutiva per il recupero dell'immobile alla mano pubblica.
28. La richiesta al giudice di dichiarare l'illegittimità dell'ingiunzione di sgombero per la mancata valutazione, da parte della P.A., della sussistenza delle condizioni che, in base alla legge regionale, avrebbero consentito, secondo l'assunto dei deducenti, di accogliere l'istanza di regolarizzazione del rapporto locativo non radica diversamente la giurisdizione nella controversia, giacché, ancora una volta, si è fuori dall'ambito della discrezionalità dell'amministrazione.
29. La dedotta regolarizzazione discenderebbe direttamente dalla previsione legislativa di fonte regionale in presenza di precise condizioni (cfr. Cass., Sez. Un., 11 luglio 2019, n. 18666 in tema di permanenza temporanea e possibile evoluzione della situazione di occupazione abusiva).
30. Va d'altra parte aggiunto che, nella specie, non si è in presenza di un procedimento amministrativo di assegnazione cui l'occupante abbia partecipato come titolare di un legittimo interesse pretensivo ad essere utilmente collocato nella relativa graduatoria.
31. La dedotta occupazione dell'alloggio a titolo di subentro nel rapporto concessorio tra la locataria e l'azienda territoriale prescinde del tutto dalla formazione di una graduatoria tra più aspiranti all'assegnazione e si fonda su una situazione soggettiva delineata direttamente dal dettato della legge regionale.
32. Sulle conformi conclusioni scritte del pubblico ministero, va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.
33. Ne consegue la cassazione della pronuncia declinatoria del Tribunale di Locri.
34. Non vi è luogo a pronuncia sulle spese, trattandosi di conflitto negativo di giurisdizione nel quale le parti non hanno svolto attività difensiva.

**P.Q.M.**

---

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e cassa la pronuncia declinatoria adottata con sentenza n. 703 del 2019, pubblicata l'11 giugno 2019, dal Tribunale di Locri, dinanzi al quale rimette le parti.

## **Conclusioni**

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 26 novembre 2024.

Depositato in Cancelleria il 26 dicembre 2024.

---