

ACQUE PUBBLICHE E PRIVATE - ATTI AMMINISTRATIVI  
Cass. civ. Sez. Unite, 29-09-1997, n. 9551

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg. Magistrati:

Dott. Antonio LA TORRE Primo Presidente

" Romano PANZARANI Pres. di Sez.

" Vincenzo BALDASSARRE Consigliere

" Francesco AMIRANTE "

" Massimo GENGHINI "

" Rafaele CORONA Rel. "

" Giovanni PRESTIPINO "

" Ettore GIANNANTONIO "

" Federico ROSELLI "

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

sul ricorso proposto

da:

MINISTERO DELLE FINANZE e MINISTERO DEL TESORO in persona del Ministro pro-tempore, domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li rappresenta e difende ope legis;

Ricorrente

contro

ELENA LUIGI, TALLONE ALFREDO, REGIONE LIGURIA;

Intimati

avverso la sentenza n. 91/93 del Tribunale superiore acque pubbliche di ROMA, emessa il 29/09/93, depositata il 29/09/93 e notificata il 9/10/93;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 10/04/97 dal Relatore Consigliere Dott. Rafaele CORONA;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Antonino LEO che ha concluso per il rigetto del ricorso.

---

<b>Fatto</b>	<b>Diritto</b>	<b>P.Q.M.</b>
--------------	----------------	---------------

### Svolgimento del processo

Alfredo Tallone e Luigi Elena, in proprio e quale legale: rappresentate della società in nome collettivo Elena Luigi, con distinti ricorsi proposti al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, impugnarono: a) le note dell'Ufficio del Registro di Imperia Oneglia in data 12 giugno 1991 e 10 maggio 1991, concernenti per ciascuno di essi le richieste di aumento dei canoni di concessione di derivazione di acque (con gli arretrati) ed i sovracanonici; b) il decreto 20 luglio 1990 del Ministero delle Finanze, adottato in concerto con il Ministero del Tesoro, in applicazione del quale le richieste erano state inoltrate.

Si costituirono in giudizio il Ministero delle Finanze ed il Ministero del Tesoro: in rito, sollevarono la questione di giurisdizione; nel merito, contestarono il fondamento della opposizione.

Il Tribunale Superiore delle acque pubbliche, con sentenza 14 giugno - 29 settembre 1993, annullò per quanto di ragione il decreto del Ministero delle Finanze 20 luglio 1990; dichiarò la competenza del Tribunale Regionale delle Acque in ordine alla opposizione agli atti compiuti dall'amministrazione, in esecuzione del decreto annullato e rimise le parti davanti a quel Tribunale.

Hanno proposto ricorso per cassazione il Ministero delle Finanze ed il Ministero del Tesoro. Non si sono costituiti gli intimati.

Con ordinanza 18 ottobre 1996, la Corte Suprema ha disposto la integrazione del contraddittorio nei confronti della Regione Liguria: integrazione eseguita con atto 27 novembre 1996.

### Motivi della decisione

1.- A fondamento del ricorso dai Ministeri ricorrenti si deduce: 1.1 Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 comma 2 *L. 6 dicembre 1991* (NDR: così nel testo), n. 1034, degli artt. 140 e 143 T.U. n. 1775 del 1933 e dei principi che presiedono alla ripartizione della giurisdizione. Difetto di giurisdizione (*art. 360 n. 1 cod. proc. civ.*).

La pronunzia del Tribunale Superiore delle Acque ha operato una inammissibile scissione tra gli atti applicativi, per cui ha dichiarato la giurisdizione del Tribunale Regionale delle acque, e il provvedimento presupposto (il decreto ministeriale), per cui ha ritenuto la competenza del Tribunale Superiore. Poiché i concessionari lamentavano la lesione di un diritto soggettivo (contestando l'esistenza in capo all'amministrazione del potere di pretendere le somme), la giurisdizione non appartiene al Tribunale Superiore, bensì interamente al Tribunale Regionale, giudice ordinario che, non potendo annullare il decreto ministeriale, se illegittimo, dovrà disapplicarlo.

1.2 Violazione [dell'art. 143 comma 2 cod. proc. civ.](#) e dei principi in tema di ammissibilità dei ricorsi ([art. 360 n. 1 cod. proc. civ.](#)).

Operando la scissione di cui sopra, il Tribunale Superiore ha ritenuto ammissibile l'impugnazione di un provvedimento generale ed astratto, insuscettibile di ledere l'interesse protetto. Peraltro, a considerare immediatamente lesivo il decreto ministeriale, il ricorso sarebbe irricevibile perché intempestivo,

1.3 Violazione dell'[art. 17 della L. 23 agosto 1988, n. 400](#) ([art. 360 n. 3 cod. proc. civ.](#)).

L'annullamento per motivi formali del decreto ministeriale non considera che il provvedimento non contiene alcuna disposizione generale ed astratta, propria dei regolamenti, e non è diretta a disciplinare alcuna delle materie indicate dell'[art. 17 l. n. 400/1988](#), ma attribuisce all'Amministrazione il potere di determinare i canoni di concessione, dopo aver fissato i criteri.

## II

2.- Il ricorso deve essere accolto.

2.1 Si legge nella sentenza impugnata che le richieste di differenze dei canoni e dei sovracanonici non costituiscono provvedimenti amministrativi, ma atti paritetici, solo soggettivamente amministrativi, non diversi dalla richiesta di un privato, il quale assuma di essere creditore di una certa somma. La cognizione della causa concernente le suddette richieste appartiene al Tribunale regionale delle acque, ai sensi dell'art. 140 del T.U. n. 1775 del 1933. Ma rispetto alla domanda di accertamento negativo dell'obbligazione di conguaglio del canone o dei sovracanonici - continua la sentenza - è pregiudiziale la decisione relativa alla domanda di annullamento del [decreto ministeriale 20 luglio 1990](#). Il suddetto decreto è illegittimo e va annullato, perché non contiene la menzione del parere del Consiglio di Stato e della comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

In sintesi, il Tribunale Superiore delle Acque scinde la cognizione della controversia: individuata la competenza del Tribunale Regionale sul fondamento del petitum sostanziale (la sussistenza o no del debito concernente i richiesti aumenti di canone), a se medesimo attribuisce la competenza a giudicare, ex art. 143 del T.U. n. 1175 (NDR: così nel testo) del 1933, in ordine all'impugnativa del provvedimento presupposto, vale a dire circa la legittimità del [D.M. 20 luglio 1990](#), considerata come questione pregiudiziale. In altre parole, il Tribunale Superiore ritiene che le parti abbiano proposto non una, ma due domande, delle quali la prima, concernente l'accertamento negativo circa la sussistenza del debito, appartiene alla competenza del Tribunale Regionale, mentre la seconda, relativa all'annullamento del decreto ministeriale, appartiene alla competenza del Tribunale Superiore: poiché quest'ultima causa è pregiudiziale alla prima, afferma che essa vada decisa nel merito da esso Tribunale Superiore, con carattere prioritario e con contestuale rimessione dell'altra causa al giudice competente (Tribunale Regionale).

2.2 Il Tribunale superiore segue un certo orientamento della Suprema Corte, secondo cui l'illegittimità di un atto amministrativo presupposto può, di regola, essere fatta valere sia in via autonoma, mediante impugnativa principaliter davanti al giudice amministrativo, e sia in via incidentale, sollecitandone la disapplicazione da parte del giudice ordinario nella controversia sui diritti soggettivi pregiudicati da attici provvedimenti consequenziali. I due rimedi, cioè, possono in astratto concorrere, ovviamente con le limitazioni derivanti dalla pregiudizialità del processo amministrativo e dalla formazione del giudicato amministrativo sull'atto a contenuto generale. Si assume che pertanto, che la questione va risolta attraverso la separazione delle domande, attribuendo alla cognizione del

Tribunale Superiore quella concernente la legittimità del decreto ministeriale impugnato, che stabilisce i criteri in via generale ed astratta e che, non essendo direttamente lesivo delle situazioni soggettive dei privati, va impugnato in relazione ai provvedimenti che lo applicano, nei termini stabiliti per questi ultimi (Cass., Sez. Un., 8 novembre 1994, n. 10124).

2.3 Il ragionamento presta il fianco alla critica: e la scissione della domanda e la determinazione del termine per impugnare il provvedimento generale ed astratto appaiono opinabili. Sul piano logico giuridico, non persuade la suddivisione in due istanze di una domanda sostanzialmente unica, essendo unico il bene della vita dedotto in giudizio che forma oggetto del petitum immediato, consistente nell'accertamento negativo della insussistenza dell'avversa pretesa; sul piano strettamente positivo, contrasta con la disciplina dell'accertamento incidentale l'aver considerato come autonoma la domanda inerente al petitum mediato, raffigurato dall'accertamento della illegittimità del provvedimento ministeriale.

La legittimità del decreto ministeriale, invero, raffigura l'antecedente logico, necessario all'esame dell'oggetto della domanda e alla conseguente decisione su di essa. Ma la questione non assume il rilievo di causa pregiudiziale, da trattare e risolvere al di fuori dell'orbita del processo in una causa separata e con l'autorità di cosa giudicata. La questione, infatti, non è destinata a proiettare le conseguenze giuridiche oltre il rapporto controverso su altri rapporti e rispetto ad altri soggetti, al di fuori della causa, con la formazione della cosa giudicata a tutela di un interesse trascendente quello relativo alla soluzione della controversia, nel cui ambito la questione stessa viene sollevata. Per la verità, non essendo richiesto dalla legge (né in concreto dalle parti), un accertamento pregiudiziale con efficacia di giudicato, la cognizione circa la illegittimità del decreto ministeriale con effetti limitati al giudizio in corso si risolve in un accertamento incidentale su un atto, eventualmente suscettibile di disapplicazione da parte dell'unico giudice competente.

Posto che la necessità di decidere con efficacia di giudicato circa la legittimità del decreto ministeriale non nasce dalla legge, né da una esplicita domanda di parte, l'accertamento non può considerarsi alla stregua di una domanda pregiudiziale. Pertanto, non è corretto il ragionamento, che attribuisce valenza di autonoma domanda - agli effetti della competenza e della pronunzia sul merito

- all'istanza di accertamento meramente incidentale circa legittimità del decreto ministeriale che, come atto suscettibile di disapplicazione da parte dell'unico giudice competente (il Tribunale Regionale), non esula dalla cognizione di quest'ultimo.

2.4 Altra affermazione non condivisibile è la ammissibilità della domanda di annullamento del [D.M. 20 luglio 1990](#) dopo la scadenza del termine. L'asserto contrasta con il principio che preclude alla parte, per difetto di un interesse concreto ed attuale, la possibilità di impugnare un atto con contenuto normativo, cioè astratto e generale, proprio perché esso non è idoneo ad incidere in modo diretto ed immediato su singole posizioni soggettive.

Né vale obiettare che l'interesse alla sua applicazione nasce soltanto con l'atto applicativo, ossia quando l'Amministrazione, sulla base del decreto, formula una pretesa patrimoniale. E' agevole replicare, infatti, che il provvedimento applicativo, appunto perché traduce l'astrattezza dell'atto normativo in una concreta lesione, incidente su una singola posizione soggettiva, fa sorgere in capo alla parte l'interesse ad impugnare l'atto applicativo, ma non già, ora per allora, l'atto presupposto il quale, se aveva contenuto normativo, non muta natura e rimane tale.

Del resto, se fosse vero che basta attendere l'atto applicativo per far sorgere retroattivamente l'interesse ad impugnare l'atto presupposto a contenuto normativo, questo sarebbe perennemente vulnerabile e così verrebbe rinnegato il principio incontroverso della sua inoppugnabilità.

3.- Accolto il primo motivo e dichiarati assorbiti gli altri, la Corte deve cassare senza rinvio, in relazione al motivo accolto, la sentenza impugnata. (Ciò significa che resta ferma la dichiarata competenza del Tribunale Regionale a pronunciare sulle domande relative agli aumenti dei canoni e dei sovracanon).

Sussistono giusti motivi per compensare le spese processuali.

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

La Corte:

accoglie il primo motivo e dichiara assorbiti gli altri; cassa senza rinvio la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto; compensa le spese.

DEPOSITATA IN CANCELLERIA IL 29 SETTEMBRE 1997

---

*R.D. 11/12/1933 n. 1775, art. 140*

*R.D. 11/12/1933 n. 1775, art. 143*

*L. 06/12/1971 n. 1034, art. 5*

*L. 23/08/1988 n. 400, art. 17*

---