

ACQUE PUBBLICHE E PRIVATE - LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI
Cass. civ. Sez. Unite, 28-11-1994, n. 10124

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg. Magistrati:

Dott. Ferdinando ZUCCONI GALLI FONSECA Primo Pres. Agg.

" Vincenzo SALAFIA Pres. di Sez.

" Antonio IANNOTTA "

" Michele CANTILLO Rel. Consigliere

" Gentile RAPONE "

" Vittorio VOLPE "

" Alessandro PAOLUCCI "

" Alfredo ROCCHI "

" Francesco SOMMELLA "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul primo ricorso iscritto al n. 9236/92 del R.G. AA.CC., proposto da

MINISTERO DELLE FINANZE E MINISTERO DEL TESORO, in persona dei rispettivi Ministri p.t., dom.ti in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato che li rapp.ta e difende ope legis.

Ricorrenti

contro

MERANO ANGELA, SNC FRANTOIO BORGOMARO di Laura Marvaldi e c, STRAFFORELLO MARIO E RABALDI ALDO, ARDOINO REMIGIO, GIORDANO DOMENICO, SAGUATO PIETRO, MERANO DINO, TALLONE ALFREDO, ARDOINO REMIGIO, GIRETTO ANTONIO, GANDOLFO LUIGI PAOLO E GANDOLFO PIER GIORGIO, RANOISIO FRANCESCO E ASCHERI GIOVANNI, CORRADI VINCENZO, GIORDANO DOMENICO, CORRADI ANTONIO E REGIONE LIGURIA.

Intimati

e sul secondo ricorso iscritto al n. 10816/92 del R.G. AA.CC., proposto

da

ANGELA MERANO, S.N.C. FRANTOIO BORGOMARO di Laura Marvaldi e C., in persona del legale rapp.te p.t., MARIO STRAFFORELLO E ALDO RABALDI, REMIGIO ARDOINO, DOMENICO GIORDANO, PIETRO SAGUATO, DINO MERANO, ALFREDO TALLONE, ANTONIO GIRETTO, PAOLO LUIGI GANDOLFO E PIER GIORGIO GANDOLFO, FRANCESCO RANOISIO E GIOVANNI ASCHERI, VINCENZO CORRADI E ANTONIO CORRADI, tutti elett.te dom.ti in Roma, P.le Clodio n. 12, presso lo studio dell'avv.to Ludovico Villani che li rapp.ta e difende unitamente agli avv.ti Lorenzo Acquarone e Giovani Bormioli, giusta delega a margine del controricorso e ricorso incidentale.

Controricorrenti e ricorrenti incidentali

contro

MINISTERO DELLE FINANZE E MINISTERO DEL TESORO, in persona dei rispettivi Ministri p.t., dom.ti in Roma, rapp.ti e difesi come sopra.

Controricorrenti

nonché

REGIONE LIGURIA

Intimata

Avverso la sentenza n. 35/92 del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche dep. il 13.4.92 (89/91).

Udita nella Pubblica Udienza tenutasi il giorno 27.1.94 la relazione della causa svolta dal Cons. Rel. Dr. Cantillo.

Uditi gli avv.ti Lettera e Acquarone.

Udito il P.M., nella persona del Dr. Mirto Aloisi Avv.to Gen.le presso la Corte Suprema di Cassazione che conclude per il rigetto di entrambi i ricorsi.

(N.D.R.: La discordanza fra i nomi delle Parti citate nell'intestazione e nel testo della sentenza è nell'originale della sentenza).

Fatto	Diritto	P.Q.M.
--------------	----------------	---------------

Svolgimento del processo

Merano Angelo ed altri, titolari nella Provincia di Imperia di concessioni di piccole derivazioni di acqua pubblica per forza motrice, a suo tempo rilasciate quasi tutte per il funzionamento di frantoi, proposero distinti ricorsi al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche contro i provvedimenti di rideterminazione del canone e del sovracanone adottati nei confronti di ciascuno dall'Ufficio del Registro di Imperia in applicazione dell'art. 12 del D.L. 27 aprile 1990, n. 90, convertito nella legge 26 giugno 1990, n. 165, e del D.M. del Ministro delle finanze del 20 luglio 1990. I ricorrenti lamentarono

l'eccessività del canone, determinato illegittimamente includendo le derivazioni tra quelle per uso industriale; e a sostegno dei ricorsi, con i quali impugnarono anche il decreto ministeriale suddetto, dedussero sia vizi afferenti direttamente gli atti, quali l'eccesso di potere per difetto di motivazione, per mancanza del presupposto e dell'istruttoria, per travisamento di fatto, e sia vizi derivati dall'invalidità del decreto ministeriale, in ordine al quale dedussero in particolare, la violazione dell'*art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400*, essendo stato adottato senza il parere del Consiglio di Stato e senza preventiva comunicazione alla Presidenza del Consiglio.

L'Amministrazione eccepì il difetto di giurisdizione del giudice adito per essere le controversie devolute al Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche, vertendosi in materia di diritti soggettivi; nel merito, sostenne che le rideterminazioni dei canoni fossero legittime, in quanto conformi a legge.

I procedimenti vennero riuniti. Il Tribunale Superiore, con la sentenza ora denunciata del 13 aprile 1992, ha annullato il decreto del Ministro delle Finanze e, quanto ai singoli provvedimenti dell'Ufficio del Registro, ha dichiarato la competenza del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche. Sotto il primo profilo, la sentenza impugnata ha osservato che il decreto ministeriale, ancorché non denominato regolamento, tale era nella sostanza, avendo natura normativa perché poneva norme generali ed astratte e perché era diretto a modificare sul punto l'ordinamento vigente. Come regolamento, il decreto doveva essere sottoposto al preventivo parere del Consiglio di Stato e trasmesso alla Presidenza del Consiglio, sicché, essendo mancate tali attività, già per questi vizi doveva essere annullato, a prescindere dalle altre ragioni addotte in ricorso.

Quanto al secondo profilo, premessa una puntuale ricognizione delle norme che, a partire dall'*art. 35 del T.U. n. 1775 del 1933*, si sono succedute in tema di determinazione dei canoni delle utenze di acqua pubblica, il Tribunale ha osservato che con tali disposizioni sono stati sempre previsti precisi criteri di commisurazione del canone, articolati in ragione dei tipi di utenza e tali da non lasciare spazio ad apprezzamenti discrezionali dell'amministrazione, la cui attività è volta sostanzialmente a quantificare un'obbligazione legale, in relazione alla quale la posizione del privato è di diritto soggettivo.

Nella specie, quindi, gli atti dell'Ufficio del Registro di rideterminazione del canone e del sovracanone non costituivano provvedimenti autoritativi impugnabili ex *art. 143 del T.U.*, bensì meri inviti all'adempimento di obbligazioni oggettivamente determinabili; e l'accertamento in ordine all'esistenza ed entità di tali obbligazioni era demandata al Tribunale Regionale.

Avverso questa sentenza ha proposto ricorso l'Amministrazione in base a quattro motivi.

Resistono le Amministrazioni con controricorso, con il quale hanno altresì proposto gravame incidentale basato su un solo motivo, illustrato con memoria.

Motivi della decisione

1. - I due ricorsi, proposti contro la stessa sentenza, debbono essere riuniti (*art. 335 c.p.c.*).

2. - Non sono fondati il primo e il secondo motivo di quello principale, con cui le Amministrazioni ricorrenti sostengono che il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche sia incorso in errore per non avere rilevato che le impugnazioni dei concessionari erano state proposte dopo la scadenza del termine di legge e perciò dovevano essere dichiarate inammissibili.

Dall'esame degli atti - direttamente consentito a questa Corte trattandosi di vizio in procedendo - risulta, infatti, che i ricorsi sono stati tutti notificati nel termine di sessanta giorni dalla data di notifica dei singoli provvedimenti di adeguamento del canone, tenuto conto della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, ai sensi della [legge n. 742 del 1969](#).

Né ai fini del dies a quo del termine è possibile distinguere, come vorrebbero le ricorrenti (con il secondo motivo), tali provvedimenti individuali dal [D.M. 20 luglio 1990](#), che modificò i parametri di determinazione della misura dei canoni concessori e in base al quale furono adottati i provvedimenti medesimi. Infatti, a parte quanto si dira più oltre in ordine alla effettiva natura di detto decreto ministeriale, esso va comunque inquadrato fra gli atti a c.d. contenuto generale, modulati secondo uno schema concettuale uguale a quello adottato dalle fonti normative, i quali non sono direttamente lesivi delle situazioni soggettive dei privati e vanno impugnati, quindi, in relazione ai provvedimenti che li applicano, nei termini stabiliti per questi ultimi.

3. - La sentenza viene hinc-inde censurata, poi, nella parte in cui ha negato la giurisdizione del Tribunale Superiore delle acque pubbliche in sede di legittimità quanto all'impugnativa dei provvedimenti individuali e l'ha affermata, invece, quanto all'impugnazione del decreto ministeriale. Con il terzo motivo del loro ricorso, denunciando la violazione degli artt. 140, comma 1, lett. c) e 143 del T.U. 11 dicembre 1933, n. 1775, le amministrazioni sostengono che gli atti a contenuto generale non siano autonomamente impugnabili davanti al giudice degli interessi legittimi quando le posizioni soggettive dei privati possano essere incise solo da successivi provvedimenti applicativi non discrezionali, in relazione ai quali sussista la giurisdizione del giudice ordinario: in questi casi l'illegittimità potrebbe essere accertata soltanto da tale giudice, nella controversia sugli atti applicativi, mediante disapplicazione, sicché nella specie la cognizione della domanda dei concessionari andava attribuita, anche quanto all'atto generale presupposto, alla giurisdizione del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche. All'opposto, con l'unico motivo del ricorso incidentale, denunciando la violazione delle stesse disposizioni, i controricorrenti deducono che gli atti applicativi di rideterminazione del canone, essendo discrezionali almeno nel quantum, rivestivano carattere autoritativo ed erano lesivi di interessi legittimi, con la conseguenza che anche su tali atti sussisteva la giurisdizione del T.S.A.P. in sede di legittimità.

Entrambe le critiche sono destituite di fondamento. La seconda - di rilievo preliminare - è direttamente contraddetta dal disposto dell'art. 140, comma 1, lett. c) del T.U. n. 1775 del 1933, che, attribuendo alla cognizione dei tribunali regionali delle acque pubbliche le "controversie aventi ad oggetto qualsiasi diritto relativo alle derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica", chiaramente si riferisce anche alle controversie in ordine all'esistenza e all'entità dei canoni delle concessioni di utenza di risorse idriche, nelle quali ipotesi viene in contestazione una posizione soggettiva perfetta del concessionario, avente consistenza di diritto soggettivo, relativa alla corretta applicazione delle disposizioni che tale prestazione impongono e regolano in base ad elementi oggettivi e certi, secondo precisi parametri e criteri tecnici vincolanti per l'Amministrazione.

Alla prima critica, poi, va obiettato che 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 su diritti soggettivi pregiudicati da atti o 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.

Pertanto la questione di giurisdizione è stata correttamente risolta dal tribunale Superiore attraverso la separazione delle domande, ritenendo attribuita alla propria cognizione quella concernente la legittimità del D.M. del 1990, con cui furono stabiliti in via generale ed astratta i criteri di determinazione dei canoni concessori, definendo le categorie di utenza ed i parametri di calcolo, per modo che a fronte del provvedimento erano configurabili in capo agli utenti potenziali destinatari solo posizioni di interesse legittimo.

4. - In riferimento a tali caratteristiche dell'atto - ritenute dal Tribunale Superiore idonee a qualificare il decreto ministeriale come atto di natura regolamentare e perciò soggetto alla disciplina di cui all'[art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400](#) - con il quarto motivo del ricorso principale si sostiene che, in realtà, il decreto (erroneamente) annullato era stato emesso in attuazione di una precedente legge esaustiva dei contenuti normativi e perciò, in conformità alla veste formale, si qualificava come vero e proprio provvedimento amministrativo generale, cioè con una pluralità non definita di destinatari, per il quale non andava osservato l'iter procedimentale stabilito per i regolamenti.

Anche questa censura è infondata.

Com'è noto, i caratteri che, sul piano del contenuto sostanziale, valgono a differenziare i regolamenti dagli atti e provvedimenti amministrativi generali, vanno individuati in ciò, che questi ultimi costituiscono espressione di una semplice potestà amministrativa e sono diretti alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti diretti nei confronti di una pluralità di destinatari non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili; i regolamenti, invece, sono espressione di una potestà normativa attribuita all'Amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa, e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con precetti che presentano, appunto, i caratteri della generalità e dell'astrattezza, intesi essenzialmente come ripetibilità nel tempo dell'applicazione delle norme e non determinabilità dei soggetti cui si riferiscono.

Inoltre, ai sensi dell'[art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400](#), l'esercizio della potestà normativa attribuita all'esecutivo, quando sia consentito e necessario, deve svolgersi con l'osservanza di un particolare modello procedimentale, secondo cui per i regolamenti di competenza ministeriale sono richiesti il parere del Consiglio di Stato e la preventiva comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri. Nella specie, il Tribunale Superiore ha osservato che la natura normativa del [D.M. 20 luglio 1990](#) risultava chiaramente sia con riguardo alla sua finalità, essendo diretto a stabilire i criteri di aumento dei canoni mediante regole generali ed astratte, e sia in relazione al contenuto in concreto assunto, venendo modificate le categorie delle concessioni e le corrispondenti misure dei canoni, in passato disciplinate entrambe direttamente dalla legge. E avendo riscontrato, come si è riferito, la violazione del disposto dell'[art. 17 cit.](#), il Tribunale ha correttamente annullato il decreto suddetto.

In definitiva, entrambi i ricorsi devono essere rigettati. Sussistono giusti motivi per ritenere interamente compensate fra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite

- riunisce i ricorsi e li rigetta;

- dichiara compensate fra le parti le spese del giudizio. Così deciso in Roma, il 27

gennaio 1994.

DEPOSITATA IN CANCELLERIA IL 28 NOVEMBRE 1994

preleggi art. 3

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

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

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

D.M. 20/07/1990 n. 20407, epigrafe

Copyright 2008 Wolters Kluwer Italia Srl. All rights reserved.