Civile Ord. Sez. U Num. 27426 Anno 2026
Presidente: D'ASCOLA PASQUALE
Relatore: BALSAMO MILENA
Data pubblicazione: 21/10/2026

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul regolamento preventivo di giurisdizione iscritto al n. 11901/2025 R.G., in relazione al giudizio pendente n. 389/2021 del Tribunale Amministrativo Regionale dell'Abruzzo L'Aquila, proposto da:

Provincia Di Teramo in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Cerulli Irelli unitamente all'avvocato Antonio Zecchino

-ricorrente-

contro

Autostrade per l'Italia Spa in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luisa Torchia unitamente all'avvocato Francesco Giovanni Albisinni

-controricorrente-

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio, non partecipata, del 09/06/2026 dal Consigliere Milena Balsamo.

lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale, dott. Stanislao De Matteis, che ha chiesto di respingere il ricorso e di affermare la giurisdizione del giudice amministrativo.

FATTI DI CAUSA

1.Autostrade per l'Italia Spa (di seguito ASPI) proponeva ricorso innanzi al Tribunale amministrativo dell'Abruzzo per l'annullamento del verbale di accertamento emesso dalla Provincia di Teramo n. 0009/2021 del 19.07.2021 con il quale le veniva contestata l'occupazione abusiva - in quanto priva di atti di concessione rilasciati dall'ente proprietario dello spazio soprastante il suolo pubblico provinciale - mediante pontoni autostradali sovrastanti le strade provinciali e le veniva ingiunto il pagamento del Canone patrimoniale di concessione– cd. "canone unico" -, introdotto dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160, per l'annualità 2021.

In particolare, la società contestava la legittimità dell'esercizio di poteri discrezionali-valutativi dell'ente nella determinazione del canone di occupazione di suolo pubblico, con inevitabili effetti autoritativi sulla qualificazione abusiva dell'occupazione del suolo pubblico, per l'asserita necessità di un atto concessorio, ritenendo, invece, che nessun atto di concessione di occupazione di suolo pubblico dovesse essere richiesto alla Provincia di Teramo essendo ASPI "già titolare di un legittimo e autonomo titolo di occupazione", costituito dalla concessione, assentita dallo Stato, per la costruzione e l'esercizio dell'autostrada, fondata nella legge n. 729 del 1961 e regolata dalla Convenzione del 12 ottobre 2007, a sua volta approvata con l'art. 8-duodecies, d.l. n. 59 del 2008, conv. con

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

modificazioni dalla legge n. 101/2008, e rispondente a finalità di interesse generale.

Aggiungeva, peraltro, che, nella denegata ipotesi di accoglimento della tesi della 'abusività' dell'opera autostradale, secondo la qualificazione operata nel provvedimento impugnato, la Provincia di Teramo era, comunque, titolare di un immediato potere di rimozione d'ufficio della stessa, di natura ripristinatoria, esercitabile alla stregua dell'art 20, comma 5, d.lgs. n. 285 del 1992 e dell'art. 65, comma 5, del Regolamento COSAP della Provincia di Teramo, restando privo di rilievo la concreta irrogazione delle sanzioni ripristinatorie.

La società lamentava, infine, l'insussistenza dei presupposti per la richiesta di canoni e per l'irrogazione di sanzioni, pecuniarie e ripristinatorie, posto che l'occupazione – per la parte sovrastante alle strade provinciali – non determinava alcuna effettiva sottrazione di suolo pubblico provinciale; eccepiva, in ogni caso, che l'opera era stata realizzata secondo quanto consentito dalla legge (con conseguente non configurabilità di un illecito amministrativo) e che sussisteva un legittimo affidamento non avendo mai l'Amministrazione contestato, per le annualità precedenti, il carattere abusivo dell'occupazione.

1.1. Nel giudizio innanzi al TAR si costituiva la Provincia di Teramo che chiedeva il rigetto del ricorso ed evidenziava che, successivamente alla notifica del verbale, era stata emessa, in data 7 agosto 2023, ordinanza-ingiunzione di irrogazione delle sanzioni pecuniarie, con la quale era stata esclusa l'applicazione della sanzione accessoria ripristinatoria; l'ordinanza ingiunzione non era stata opposta da ASPI, che aveva provveduto al pagamento delle somme richieste.

1.2.La Provincia di Teramo prima della decisione del ricorso da parte del giudice amministrativo propone regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo sia dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario posto che la domanda riguarda la delibazione della pretesa sanzionatoria portata nel

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

verbale di accertamento e contestazione, evidenziando, inoltre, quanto all'asserita possibilità di dare corso a sanzioni di natura ripristinatoria, che il suddetto potere non sia stato esercitato e non potrebbe esserlo, ai sensi dell'art. 60 del regolamento CUP che, al comma 6, dispone che, nel caso di <installazioni abusive sovrastanti la sede della strada provinciale non si applica la sanzione accessoria ripristinatoria della rimozione dei manufatti, poiché gli stessi non insistono sulla sede stradale, ma sullo spazio sovrastante la strada medesima>, concludendo nel senso di essere titolare del solo potere di irrogare (esclusivamente) una sanzione pecuniaria e che, anzi, la sua esperibilità è espressamente esclusa dalla disposizione regolamentare, da cui l'irrilevanza del profilo ex art. 34, comma 2, c.p.a.

Infine, eccepisce il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo anche sotto l'ulteriore profilo che l'impugnazione concerne un atto – il verbale di accertamento - non immediatamente lesivo della posizione della società.

1.3 ASPI si è costituita con controricorso, eccependo l'inammissibilità del ricorso per regolamento di giurisdizione e, comunque, chiedendone il rigetto.

1.4. Il Procuratore Generale ha presentato le conclusioni scritte, chiedendo dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo.

1.5. In prossimità dell'udienza le parti hanno depositato memoria ex art. 380.bis.1 cod. proc. civ..

MOTIVI DI DIRITTO

1. Va dato previamente atto dell'ammissibilità del ricorso, in quanto la controversia in relazione alla quale ne è avvenuta la promozione è tutt'ora *sub iudice*, posto che, non constando che all'atto del suo proponimento si sia ancora tenuta l'udienza di discussione avanti al giudice adito in sede amministrativa – che segna il momento in cui ha inizio l'iter decisionale,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

con l'apertura di una fase, preclusa all'attività delle parti, che si conclude con la pubblicazione della sentenza ed in cui viene di conseguenza meno l'utilità del mezzo di favorire la sollecita definizione del processo (Cass., Sez. U, 29/01/2018, 2144; Cass., Sez. U, 20/11/2017, n. 27441; Cass., Sez. U, 11/04/2017, n. 9283) – non ricorre perciò la condizione preclusiva enunciata dall'art. 41 cod. proc. civ.

1.1.Con il ricorso per regolamento di giurisdizione la Provincia di Teramo ha chiesto di dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a favore del giudice ordinario per tre ordini di motivi. In particolare: - 1) La controversia ha ad oggetto una sanzione amministrativa pecuniaria irrogata che rientra nella giurisdizione ordinaria, come pacificamente previsto dall'art. 22 della legge n. 689/1981, non ricadendosi nella specie in un'ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: evidenzia, specificamente, che, ai sensi dell'art. 65, comma 6, del Regolamento provinciale Canone Unico l'amministrazione provinciale non è neppure titolare dell'ulteriore potere di irrogare una sanzione ripristinatoria (*Nel caso di installazioni abusive sovrastanti la sede della strada provinciale non si applica la sanzione accessoria ripristinatoria della rimozione dei manufatti, poiché gli stessi non insistono sulla sede stradale, ma sullo spazio sovrastante la strada medesima);* - 2) La misura della rimozione delle installazioni abusive prevista dall'art. 20, comma 5, del codice della strada riguarda altre fattispecie (il collocamento di impianti pubblicitari e manufatti abusivi collocati sul suolo) e non la vicenda in esame ed ha, in ogni caso, natura meramente accessoria. Nella specie, infatti, non viene in rilievo l'occupazione del suolo ma del soprassuolo, per cui detta misura non è applicabile per disposizione regolamentare. 3) Il ricorso innanzi al TAR è preordinato ad ottenere una pronuncia su un potere amministrativo sanzionatorio – il potere di rimozione dell'opera abusiva – non esercitato né esercitabile dall'amministrazione, sicché osta

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

a radicare la giurisdizione innanzi al giudice amministrativo l'art. 34, comma 2, c.p.a.

1.2 Con riferimento alla formulazione del motivo di ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, circoscritto ai limiti della giurisdizione amministrativa in punto di sanzioni ripristinatorie, risulta inconferente la circostanza che non sia stata prospettata la giurisdizione del giudice ordinario anche con riferimento alla difesa di ASPI in merito alla corretta qualificazione del dedotto rapporto (concessorio) con la Provincia, atteso che l'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione non è un mezzo di impugnazione e pertanto può anche non contenere specifici motivi di ricorso, ossia l'indicazione del giudice che abbia la giurisdizione o delle norme e delle ragioni su cui si fonda, essendo sufficiente che esponga gli elementi necessari alla definizione della questione di giurisdizione, in conformità a quanto previsto dall'art. 366, primo comma, n. 3, c.p.c., indicando le parti, l'oggetto e il titolo della domanda e specificando altresì il procedimento a cui si riferisce e la fase in cui si trova, in modo tale da consentire la verifica delle condizioni richieste dall'art. 41 c.p.c. (S.U. n. 12865 del 26/06/2020; S.U. n. 22575 del 10/09/2019).

2. Tanto premesso, occorre evidenziare, in primo luogo, che, contrariamente a quanto affermato dalla società, non hanno rilievo le precedenti decisioni di cui alle ordinanze nn. 5775, 5772, 5538, 5537, 5536, 5379, 5378 del 2025 di queste Sezioni Unite relative ad analoghe controversie per altre annualità. Con le citate ordinanze, sempre attinenti a ricorsi proposti da ASPI per l'annullamento di analoghi verbali di accertamento e contestazione, la Corte ha ritenuto inammissibili i primi due motivi dei relativi ricorsi attesa la mancata tempestiva impugnazione della pregressa decisione del Consiglio di Stato n. 3517 del 2019, che aveva affermato la giurisdizione del giudice amministrativo ed era passata in giudicato, da cui il definitivo consolidamento della giurisdizione in capo

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

al giudice amministrativo. Tuttavia, ai fini della estensione del predicato giudicato occorre che le pretese siano tutte derivanti dal medesimo rapporto, mentre, nella fattispecie in giudizio, esse, pur omologhe tra loro, si fondano su una situazione di fatto – l'abusività dell'occupazione e l'assenza di concessione – i cui fattori sono necessariamente ancorati alle specificità presenti di anno in anno, da cui l'autonomia dei singoli giudizi, ma, soprattutto, i giudizi summenzionati concernono canoni di natura diversa (Cosap) dal canone unico patrimoniale oggetto della presente controversia.

3.Il conflitto va risolto, conformemente alle conclusioni del Procuratore Generale, affermando che la controversia in esame appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo.

4. La vicenda in giudizio riguarda la contestata indebita pretesa di pagamento del canone unico patrimoniale - introdotto dal legislatore con l'art. 1, commi 816-847, legge 27 dicembre 2019, n. 160, che ha sostituito e riunito in una sola forma di prelievo quattro prelievi tributari (TOSAP, ICP, DPA, CIMP), la prestazione patrimoniale costituita dal COSAP, il canone di cui all'art. 27, commi 7 e 8, del codice della strada - fondata sull'asserita occupazione abusiva del soprassuolo di strade provinciali da parte di ASPI, mediante pontoni autostradali o cavalcavia, effettuata in assenza di concessione; occupazione illegittima da cui ne è discesa l'irrogazione delle relative sanzioni.

5.Con sentenza 1° maggio 2026, n. 12225, queste Sezioni unite hanno dichiarato la natura tributaria del canone istituito dall'art. 1, commi 816-847, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 muovendo dall'analisi delle norme che hanno regolato il canone unico patrimoniale di concessione per l'occupazione dei suoli pubblici, sostituendo la TOSAP, il COSAP e, limitatamente ai casi di occupazioni temporanee, anche la TARI.

5.1.In detta decisione si legge che, ai sensi del comma 819 dell'art. 1, il presupposto del canone è: < a) l'occupazione, anche abusiva, delle aree

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico;…b) la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, mediante impianti installati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti, su beni privati laddove siano visibili da luogo pubblico o aperto al pubblico del territorio comunale, ovvero all'esterno di veicoli adibiti a uso pubblico o a uso privato>.

5.2 Il CUP è dovuto in forza di una determinazione legislativa che dispone, ai sensi del comma 821 dell'art. 1 summenzionato, che, completando (e facendo salvo) quanto disposto dal precedente comma 817 in punto di invarianza di gettito, rimette ad un regolamento (di competenza del consiglio, da adottare ai sensi e nei termini di cui all'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446) la disciplina specifica del canone patrimoniale, prevedendo, espressamente, fra gli altri (lett. f)), che il ridetto regolamento possa individuare "ulteriori esenzioni o riduzioni" rispetto a quelle disciplinate direttamente dalla legge (in particolare, nel comma 833), attribuendo agli enti locali facoltà discrezionali che trovano la loro fonte nel dettato legislativo.

5.3 Quanto ai soggetti passivi del tributo, il comma 823 dell'art. 1 della legge 160/2019 li individua nel titolare dell'autorizzazione o della concessione ovvero, in mancanza, nel soggetto che effettua l'occupazione o la diffusione dei messaggi pubblicitari in maniera abusiva e, per quanto di interesse, il successivo comma 833 sancisce l'esenzione, tra le altre, anche per: <…*le occupazioni effettuate dallo Stato, dalle regioni, province, città metropolitane, comuni e loro consorzi, da enti religiosi per l'esercizio di culti ammessi nello Stato, da enti pubblici di cui all'articolo 73, comma 1, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, per finalità specifiche di assistenza, previdenza, sanità, educazione, cultura e ricerca scientifica*>.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

6. Tanto premesso in merito alla natura e la disciplina del canone unico patrimoniale, come ribadito da questa Corte, la giurisdizione va determinata in base all'oggetto della domanda e, ai fini del suo riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il cosiddetto *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto sulla base della *causa petendi,* ossia dei soli fatti dedotti a fondamento della pretesa fatta valere con l'atto introduttivo della lite, di cui essi sono manifestazione e da cui la domanda viene identificata, indagando sull'effettiva natura della controversia, in relazione alle caratteristiche del particolare rapporto fatto valere in giudizio ed alla consistenza delle situazioni giuridiche soggettive su cui esso si articola (ex multis, Cass., Sez. U., 01/09/2025, n. 24345;Cass., Sez. U., 24/01/2024 n. 2368; Cass., Sez. un., 31 dicembre 2024, n. 35330; Cass. civ., S.U., ord. 10 gennaio 2023, n. 362; Cass., S.U., 30 giugno 2022 n. 20852; Cass., Sez. Un., n. 10105 del 16 aprile 2021; Cass., Sez. un., 26 giugno 2019, n. 17123; Cass. civ., Sez. Un., 7 settembre 2018, n. 21928; id. ord. 31 luglio 2018, n. 20350; id. 25 maggio 2018, n. 13193; id., ord. 30 marzo 2018, n. 8046).

6.1 Dirimente è pertanto la ricostruzione della domanda con cui la parte ha esercitato la richiesta di tutela giurisdizionale, sicché la scelta, nel caso esercitata, d'impugnare, oltre il verbale di accertamento, anche il regolamento C.U.P. è idonea a orientare il riparto in parola, a condizione che essa corrisponda al descritto *petitum* sostanziale quale conformato dall'effettivo titolo della pretesa.

6.2 Nella fattispecie in scrutinio, la richiesta d'invalidare il regolamento per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (Canone Unico) approvato con la Deliberazione di Consiglio Provinciale n. 62 del 29.12.2020 nella parte in cui impone, come allegato nel verbale di accertamento, il rilascio di specifica concessione

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

provinciale per tutte le occupazioni di suolo, e dunque soprassuolo, assoggettando al relativo pagamento un bene del demanio statale, a sua volta oggetto di rapporto concessorio con lo Stato, incide sul radicamento giurisdizionale.

6.3 Nella chiave della domanda, difatti, il diritto di credito vantato si fonda su un'illegittima conformazione del rapporto concessorio con la Provincia di Teramo che per questo ha accertato l'abusività dell'infrastruttura e la conseguente debenza, a tale titolo, del canone unico patrimoniale e della sanzione pecuniaria, nonché sulla paventata illegittimità della previsione regolamentare nella parte in cui contempla l'esercizio, in tesi, delle connesse misure ripristinatorie, sebbene in concreto non applicate con il verbale di accertamento impugnato.

6.4. In altri termini, ASPI contesta la sussistenza del potere dell'ente provinciale all'applicazione dei canoni e correlate sanzioni, imponendo ad essa concessionaria, una prestazione patrimoniale ulteriore rispetto a quella già pattuita con lo Stato, assumendo la mancanza di idonea disposizione normativa ed allegando quindi una vera e propria carenza di potere autoritativo.

6.5 Considerata la sua natura, quale emerge dalla prospettazione della domanda di ASPI, la cognizione della controversia, giusta il principio di diritto innanzi richiamato, appartiene in via esclusiva al giudice amministrativo, del quale, pertanto, deve essere affermata la giurisdizione (cfr. v., tra le molte, Cass., Sez. U., 18 settembre 2017 n.21545, Cass., Sez. U., 30/07/2020, n. 16459, e di recente Cass., Sez. U., n. 35330 del 2024). Trova, difatti, pertinente applicazione la giurisprudenza di questa Corte a mente della quale le controversie concernenti indennità, canoni o altri corrispettivi, riservate, in materia di concessioni amministrative, alla giurisdizione del giudice ordinario sono solo quelle con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere d'intervento della p.a. a tutela di interessi generali; quando, invece, la controversia

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

coinvolge la verifica dell'azione autoritativa della p.a. sull'intera economia del rapporto concessorio, la medesima è attratta nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo (v., tra le molte, Cass., Sez. U. 01/09/2025, n. 24345; Cass., Sez. U., n. 35330 del 2024, cit.; S.U. 30/07/2020, n. 16459, Cass., Sez. U., 18 settembre 2017 n.21545).

7. Sulla questione concernente il COSAP – sostituita dal canone unico patrimoniale - si sono espresse queste S.U. con le ordinanze nn. 28766 e 23428 del 2025 ribadendo che la domanda di Aspi, muovendo dalla contestazione della natura abusiva dell'occupazione del soprassuolo, in quanto avvenuta per la costruzione dell'autostrada, autorizzata per legge e gestita in regime di concessione e pervenendo, quale conseguenza argomentativa, alla negazione dell'obbligo di corrispondere il canone e le relative sanzioni pecuniarie, prospetta l'insussistenza del potere amministrativo da parte dell'ente locale di pretendere il canore, non potendosi imporre una prestazione patrimoniale ulteriore rispetto a quella già pattuita con lo Stato, in mancanza di idonea disposizione normativa e, dunque, in presenza di una vera e propria carenza di potere autoritativo (Cassazione civile sez. trib., 02/10/2019, n.24541; Sezioni Unite 01/09/2025, n. 24345; Sezioni Unite, 17 agosto 2025, n. 23428).

8. E' noto peraltro che il potere di disapplicare gli atti amministrativi, ai sensi dell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, pur potendo essere esercitato anche nelle controversie in cui è parte la Pubblica Amministrazione, presuppone che l'atto illegittimo venga in rilievo come mero antecedente logico, e non già come fondamento del diritto dedotto in giudizio, e cioè che la questione della sua legittimità sia prospettata come pregiudiziale in senso tecnico e non come principale (cfr. Cass., Sez. Un., 25/05/2018, n. 13193; Cass., Sez. I, 14/03/2025, n. 6834): sicché, nel caso in cui, come nella specie, oggetto dell'impugnazione sia proprio il Regolamento provinciale che costituisce il fondamento dell'atto impositivo - del quale il ricorrente deduca l'illegittimità in via principale, chiedendone

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

l'annullamento, nella parte in cui subordina l'occupazione del suolo pubblico al rilascio di un ulteriore titolo amministrativo - non può escludersi la devoluzione della controversia alla giurisdizione del Giudice amministrativo; ciò in quanto la domanda coinvolge la verifica dell'azione autoritativa dell'Amministrazione l'esercizio del potere amministrativo, attribuito all'ente provinciale dall'all'art. 1, commi 816-836, legge 27 dicembre 2019, n. 160 (cfr. v., tra le molte, Cass., Sez. U., 18 settembre 2017 n.21545, Cass., Sez. U., 30/07/2020, n. 16459, e di recente Cass., Sez. U., n. 35330 del 2024).

9. Nel giudizio amministrativo, la controricorrente non si è tuttavia limitata a sostenere che la legittimità dell'occupazione esclude la spettanza alla Provincia del potere, previsto dal Regolamento, di richiedere un titolo ulteriore di occupazione, ma si è spinta ad affermare l'illegittimità del potere regolamentare d'irrogare alternativamente sanzioni pecuniarie e ripristinatorie.

9.1 Secondo la tesi comunemente accolta dalla giurisprudenza di questa Corte, le controversie aventi ad oggetto le sole sanzioni pecuniarie appartengano alla cognizione del giudice ordinario in quanto la situazione giuridica del trasgressore ha la consistenza di diritto soggettivo ed è perciò tutelabile avanti al giudice deputato per legge alla tutela dei diritti (*ex plurimis*, Cass., Sez. U, 21/09/2018, n. 22426), - al contrario, allorché oggetto di contestazione sia una misura ripristinatoria, poiché la sua adozione è frutto di una determinazione discrezionale della P.A., la cognizione di essa compete al giudice amministrativo in quanto la discrezionalità che connota in tal caso l'agire amministrativo concorre ad atteggiare la posizione del soggetto inciso in termine di interesse legittimo e non di diritto soggettivo (*ex plurimis,* Cass., Sez. U, 21/09/2020, n. 19664).

6.2 Per vero, come l'amministrazione ricorrente si è data cura di avvertire, la sanzione irrogata è solo pecuniaria, avendo la Provincia

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

inteso sanzionare unicamente la violazione dell'art. 60, comma 5, del proprio regolamento che prevede, a fronte dell'occupazione abusiva di uno spazio pubblico, l'irrogazione della sola sanzione pecuniaria, senza quindi dar corso all'applicazione della sanzione ripristinatoria prevista dal medesimo art. 60, comma 6, di talchè non verrebbe in rilievo, ad avviso dell'ente locale, il potere di applicare anche sanzioni ripristinatorie.

6.3 Ebbene, per consolidata giurisprudenza, le norme regolamentari vanno immediatamente impugnate solamente allorché siano suscettibili di produrre, in via diretta ed immediata, una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica di un determinato soggetto, mentre nel caso di violazioni astratte e generali, suscettibili di ripetuta applicazione e che esplichino effetto lesivo solo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo, la norma regolamentare non deve essere oggetto di autonoma impugnazione, la quale sarebbe peraltro inammissibile per difetto di una lesione attuale e concreta, ma deve essere impugnata unitamente al provvedimento applicativo di cui costituisce l'atto presupposto, in quanto solamente quest'ultimo rende concreta la lesione degli interessi, altrimenti anticipandosi eccessivamente la soglia della lesività denunciata nei confronti di atti caratterizzati da astrattezza e generalità (in termini, tra le tante, Cons. Stato, V, 13 novembre 2019, n. 7797; V, 2 novembre 2017, n. 5071; Cons. Stato, sez. V, 15 gennaio 2024, n. 454).

6.4. Nel giudizio amministrativo, la sussistenza dell'interesse a ricorrere di cui all'art. 35 c.p.a. è rilevabile d'ufficio dal giudice in qualunque stato del processo, costituendo una condizione dell'azione che deve persistere per tutto il giudizio dal momento introduttivo a quello della sua decisione (Cons. Stato n. 4204/2019). Si tratta di una pronuncia di rito (declaratoria di inammissibilità), che presuppone, in ogni caso, la cognizione del giudice amministrativo, vertendosi in controversia di impugnazione del regolamento per presunta violazione di interessi legittimi (v. art. 120, comma 2-bis,c.p.a.; Corte Cost. n. 271/2019).

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

6.6 Vale, altresì, osservare che, in fattispecie analoga, queste S.U. hanno affermato *<va rilevato che non può neppure essere intesa quale mera eccezione o difesa, non incidente sul radicamento giurisdizionale, anche la richiesta d'invalidare il regolamento COSAP nella parte in cui esclude l'adozione di provvedimenti ripristinatori. È infatti contestata la scelta discrezionale, operata a monte con il citato regolamento, asseritamente illegittimo e derogatorio della disciplina di cui all'art. 20, comma 5, d.lgs. n. 285/1992 (e, comunque, derivabili, ad avviso del ricorrente, anche dall'art. 65, comma 5, del Regolamento COSAP), che inficia lo stesso presupposto di quanto indicato nel verbale di accertamento della possibile adozione di sole misure sanzionatorie, invece suscettibili di concorrere con l'adozione di misure ripristinatorie. Priva di rilievo, pertanto, è la concreta mancata adozione di misure ripristinatorie o, anche, l'affermato proposito di non adottarle, venendo in contestazione lo stesso presupposto regolamentare su cui è stata fondata l'irrogazione della sola sanzione pecuniaria>.* (S.U. 30 ottobre 2025, n. 28776).

In conclusione, va affermata la giurisdizione del giudice amministrativo.

La liquidazione delle spese del presente regolamento va rimessa al giudice presso il quale prosegue il giudizio.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo, innanzi al quale rimette le parti anche per le spese.

Cosi deciso in Roma nella camera di consiglio della Sezioni Unite civili il giorno 9 giugno 2026.

Il Presidente

Pasquale D'Ascola

Corte di Cassazione - copia non ufficiale