

CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA - SENTENZA 14 novembre 2011, n.19 - Pres. De Lise – est. Leoni

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 48 di A.P. del 2011, proposto da: F.lli Pilato di Pilato Maurizio e C. Sas, rappresentata e difesa dall'avv. Salvatore Giacalone, con domicilio eletto presso Filippo Fadda in Roma, viale delle Mure Aurelie N.7/C;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, Ufficio Regionale della Sicilia Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Giuliana Giovanna Bartolozzi;

per la riforma

dell' ordinanza collegiale del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II n. 06323/2011, resa tra le parti, concernente REGOLAMENTO DI COMPETENZA AVVERSO ORDINANZA COLLEGALE EX ART.16, CO.3, CPA - RIVENDITA GENERI DI MONOPOLIO

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell' Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e dell' Ufficio Regionale della Sicilia Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2011 il Cons. Anna Leoni e udito per le parte appellante l' avvocato Giacalone.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La soc. Fratelli Pilato di Pilato Maurizio e C. s.a.s. proponeva ricorso avanti al TAR del Lazio impugnando:

1) in via principale la determinazione dell'Ufficio regionale della Sicilia dell'A.A.M.S. prot. n. 14601 del 28/3/11 di reiezione dell'istanza tesa ad ottenere l'istituzione di una rivendita speciale di generi di monopolio da ubicarsi in un bar sito all'interno della stazione di servizio automobilistico AGIP in via Babbaurra in San Cataldo, in quanto l'impianto soggiacerebbe alla normativa che fissa i limiti di distanza minima fra rivendite ordinarie viciniori:

2) in via subordinata, le circolari della Direzione generale dei Monopoli di Stato n. 04/63406 del 25/9/01 e n. 04/64713 del 28/11/01, ove alle stesse, qualora intese nei sensi assunti dalla resistente Amministrazione, fosse attribuita la natura giuridica di atto presupposto.

2. L'adito TAR del Lazio, Sez. II, con ordinanza n. 6323 del 14/7/11, visto l'art. 16 comma 2 d.lgs. n. 104 del 2010, ha dichiarato la propria incompetenza territoriale ed

affermato che la competenza spetterebbe, invece, al TAR della Sicilia, rilevando che l'atto impugnato è stato emanato da Autorità periferica e che, pertanto, spiegherebbe effetti nell'ambito della circoscrizione di tale ultimo tribunale e ritenendo non rilevante né sufficiente a spostare la competenza l'impugnativa delle circolari emesse dalla Direzione generale dei Monopoli di Stato, posto che il ricorso ha per oggetto principale l'impugnativa del provvedimento adottato dall'Ufficio regionale della Sicilia e che l'annullamento delle circolari in questione, ritenuto non necessario ai fini della soddisfazione dell'interesse della ricorrente, è stato chiesto in via meramente subordinata ed eventuale.

3. La soc. F.lli Pilato impugna l'ordinanza citata con regolamento di competenza, ai sensi degli artt. 16 comma 3 e 15 comma 2 del d.lgs. n. 104 del 2010 sostenendo che, diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, lo spostamento della competenza dal TAR periferico al TAR del Lazio si realizza per il solo fatto che l'impugnativa sia stata estesa alle circolari, trattandosi di atto emanato da un organo centrale dello Stato e destinato a spiegare effetti sull'intero territorio nazionale e senza che in questa sede possa essere deliberata l'importanza che l'impugnazione di tale atto riveste nell'economia del ricorso.

Chiede, pertanto, l'accoglimento del ricorso per regolamento di competenza e, per l'effetto, in riforma della ordinanza gravata, l'indicazione quale giudice della controversia del Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

4. Assegnato il ricorso all'Adunanza plenaria, nella composizione integrata prevista dall'art. 10, comma 3, del d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, all'odierna Camera di Consiglio è passato in decisione.

5. Preliminarmente, va dato atto dell'applicabilità al caso in esame della disciplina di cui all'art. 16 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), tenuto conto dell'epoca della proposizione del ricorso e del regolamento.

Nel merito, il regolamento è fondato.

Come si è detto, negli atti impugnati in I grado sono ricomprese, sia pure "occorrendo", le circolari nn. 04/63406 del 25/9/01 e 04/64713 del 28/11/01 della Direzione generale dei Monopoli di Stato, alle quali si è conformato l'atto individuale.

Nei confronti delle medesime, ove non intese nei sensi rappresentati dalla società ricorrente, vengono svolte censure di illegittimità per contrasto con il disposto di cui agli artt. 22 l. n. 1293 del 1957 e 53, comma 1, d.P.R. n. 1074 del 1958, risultando antitetici, nel richiamato sistema normativo, i due concetti di rivendita speciale e di rispetto della distanza minima.

In primo luogo, è irrilevante che l'impugnativa sia svolta in via subordinata ed eventuale ad una determinata interpretazione, giacché la medesima impugnativa determina comunque una situazione di inscindibilità processuale (cfr., in termini, A.P. n. 6 del 2011).

In secondo luogo, va escluso che, nel caso di specie, l'impugnativa delle circolari costituisca uno strumento pretestuoso al fine dello spostamento della competenza a giudicare della controversia.

Quanto alla questione della rilevanza delle circolari, è nota la varietà delle opinioni dottrinarie e giurisprudenziali sulla natura di questi atti e sulla loro impugnazione, varietà dovuta peraltro alla molteplicità delle fattispecie che vengono riunite sotto quest'unica denominazione come riconosce esplicitamente l'articolo 26 della legge n. 241 del 1990.

Limitando pertanto la pronuncia alle circolari di cui si tratta, si deve constatare che esse,

pur formalmente dirette agli organi periferici dell'amministrazione dei Monopoli di Stato, hanno una indubbia rilevanza esterna. Non sono espressione infatti di una mera attività interpretativa, in quanto tale suscettibile di "disapplicazione" da parte – teoricamente – degli organi periferici e del giudice, ma incidono negativamente – secondo la prospettazione sia pure ipotetica della parte – sulla legittimità dell'atto individuale.

In queste condizioni ritiene l'Adunanza Plenaria che le circolari in questione siano senz'altro impugnabili congiuntamente all'atto applicativo.

Venendo al conseguente profilo della competenza, non essendo gli effetti degli atti adottati dagli organi centrali dei Monopoli di Stato limitati all'ambito territoriale della Regione Siciliana, nel caso di specie si rende applicabile il disposto dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 104 del 2010, ai sensi del quale, quando siano impugnati siffatti provvedimenti unitamente ad atti destinati ad avere efficacia in un determinato ambito territoriale, il ricorso resta in ogni caso attratto nella competenza del TAR per il Lazio (cfr., in termini, A.P. n. 6 cit.).

E' stato, invero, da tempo chiarito in giurisprudenza che la competenza del TAR con sede in Roma in relazione ad atti di autorità centrali attrae, per connessione, anche gli atti applicativi emessi da organi o enti periferici (Cons. Stato, IV Sez., n. 1957/99; n. 429/99; n. 1011/08).

E' stato, altresì, chiarito come a tal fine non rilevi la maggiore o minore importanza che l'impugnazione dell'atto dell'autorità centrale assume nell'economia generale del ricorso, trattandosi di questione che, attenendo al merito, non può essere deliberata in sede di regolamento di competenza (cfr. decc. citt.; Cons. Stato, IV Sez., n. 683/02; n. 6961/09).

Conclusivamente, il ricorso per regolamento di competenza proposto dalla soc. Fratelli Pilato deve essere accolto.

6. Le spese della presente fase incidentale possono essere compensate fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), in accoglimento del ricorso per regolamento di competenza ed in riforma della gravata ordinanza del TAR Lazio - Roma, sez.II, n. 6323 del 14/7/11, indica come competente a conoscere la controversia dedotta in giudizio il TAR del Lazio - Roma.

Compensa fra le parti le spese della presente fase incidentale.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.