

OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA
AGGIORNATO AL 30 SETTEMBRE 2012

MARIANNA CAPIZZI

T.A.R. Lazio - Roma, Sentenza 30 agosto 2012, n. 7395: Sull'autonoma impugnabilità delle circolari amministrative.

La natura giuridica delle circolari amministrative è uno dei più risalenti aspetti problematici discussi in dottrina e in giurisprudenza.

Secondo un primo orientamento, all'interno dello Stato convivono una pluralità di ordinamenti giuridici, tra cui si colloca anche quello della Pubblica Amministrazione, capace di emanare regole proprie con cui autoregolamentare la propria attività interna. Si ritiene, dunque, che le circolari vadano considerate meri atti interni alla Pubblica Amministrazione, destinati a produrre effetti solo all'interno dell'ordinamento giuridico settoriale che li produce.

Secondo una diversa impostazione, le circolari non hanno natura giuridica autonoma e sono meri strumenti di comunicazione utilizzabili per veicolare qualsiasi tipo di contenuto (norme interne, comunicazioni, interpretazioni, meri atti di cortesia).

Secondo una terza tesi, è possibile distinguere differenti tipologie di circolari amministrative, a seconda dell'oggetto e delle funzioni che svolgono. Sicchè, nella categoria generale delle circolari amministrative, si ritiene di poter distinguere tra: circolari interpretative, contenenti la regola ermeneutica (ad avviso della giurisprudenza non vincolante né per gli organi sottordinati della stessa Pubblica Amministrazione, né per il giudice) da applicare a leggi e a regolamenti; circolari normative, normalmente emanate nell'ambito di un rapporto gerarchico, contenenti norme di comportamento cui l'organo ricevente ha l'obbligo di uniformarsi per assicurare il buon andamento della Pubblica Amministrazione e la conformità del proprio operato alla volontà degli organi superiori; circolari informative, prive di effetti vincolanti, utili a portare a conoscenza degli organi amministrativi fatti o atti; circolari di cortesia, anch'esse prive di effetto vincolante e meri strumenti di comunicazione utilizzati all'interno della Pubblica Amministrazione per contenuti di varia natura; circolari - regolamento, dotate di efficacia esterna in grado di innovare, con forza normativa pari a quella dei regolamenti, l'ordinamento giuridico generale.

Alle circolari amministrative viene, inoltre, tradizionalmente riconosciuta efficacia esclusivamente interna. L'efficacia esterna, cioè verso i non appartenenti all'organizzazione amministrativa, è solo indiretta e mediata e si realizza nella misura in cui gli organi amministrativi destinatari di tali atti li applichino nella loro attività provvedimentale esterna.

Discussa, in giurisprudenza, l'autonoma impugnabilità di una circolare illegittima. Secondo una prima tesi, la circolare non è mai autonomamente impugnabile perché priva del requisito dell'autonoma lesività. Essa, dunque, fa sorgere in capo all'interessato l'onere della doppia impugnazione: una contro la circolare ed una contro il provvedimento amministrativo applicativo della medesima.

Di diverso avviso altra parte pretoria che ritiene possibile l'autonoma impugnabilità della circolare amministrativa e meramente facoltativa la doppia impugnazione della circolare e dell'atto applicativo della medesima. Si rileva, infatti, che una diversa soluzione obbligherebbe il giudice ad accertare l'illegittimità della circolare solo incidentalmente (nel giudizio volto a far valere la illegittimità dell'atto amministrativo applicativo) e manterrebbe integra l'efficacia della circolare stessa nell'ordinamento giuridico.

Il riferito dibattito è stato composto dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, che nella sentenza 2 novembre 2007, n. 23031 ha escluso l'autonoma impugnabilità delle circolari amministrative per le seguenti ragioni. Anzitutto, ha osservato la Corte, la circolare è un atto interno, come tale privo di efficacia giuridica diretta e immediata nell'ordinamento giuridico generale. In secondo luogo, si è aggiunto, la circolare è, per definizione, un atto non vincolante, né per i destinatari di essa; né per gli uffici sott'ordinati; né per la stessa Pubblica Amministrazione che le ha emanate, ben potendo questa emanare una circolare con contenuto diverso o un atto del tutto difforme dal contenuto della circolare; né per il giudice amministrativo, civile o tributario. Infine, si è osservato, lo Statuto dei diritti del contribuente esclude che possa impugnarsi il provvedimento amministrativo emesso da un'Amministrazione tributaria successivamente ad un atto di interpello, avente contenuto difforme rispetto alla risposta fornita dalla stessa Amministrazione, nonostante con la stessa l'ente avesse autovincolato il proprio comportamento. Posto, dunque, che la legge non consente di impugnare un atto che vincola la Pubblica Amministrazione, a maggior ragione, dice la Corte, non può essere impugnato un atto, come la circolare, del tutto non vincolante.

Nella sentenza indicata in epigrafe, il T.a.r. Lazio - Roma ha escluso l'autonoma impugnabilità delle sole circolari interpretative, ovvero di quelle circolari con cui l'Amministrazione si limiti a fornire chiarimenti di carattere interpretativo sulle normative di settore. Esse, infatti, non sono dotate di autonoma lesività, non possono incidere sulla sfera giuridica dei terzi e dunque, non sono immediatamente impugnabili. Sono, invece, immediatamente impugnabili, ha aggiunto il Collegio, le circolari che recano indicazioni attuative della fonte (primaria o secondaria) della quale costituiscono applicazione: “... *ben possono essere oggetto di gravame le circolari che non hanno contenuto meramente interpretativo e cioè quelle diverse dagli atti interni della P.A., finalizzati essenzialmente ad indirizzare uniformemente l'azione dei vari uffici od organi, in quanto recano anche indicazioni attuative della fonte (primaria o secondaria) della quale costituiscono applicazione (cfr. in argomento Cons. Stato, Sez. V, 7 ottobre 2009 n. 6167)*”.