R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6142 del 2024, proposto dal sig. Antonio Vicente Aloe, rappresentato e difeso dagli avvocati Orazio Abbamonte e Guido Ciccarelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

- la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosaria Saturno, con domicilio eletto presso il proprio Ufficio di Rappresentanza in Roma, via Poli, 29;

- il Comune di Mondragone, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Severino Berardi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Saverio Sticchi Damiani in Roma, p.zza S. Lorenzo in Lucina, n. 26;

nei confronti

della Farmacia Morrone S.n.c. della dr.ssa Anna Morrone, non costituita in giudizio,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Terza) n. 3777/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania e del Comune di Mondragone;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2024, il Cons. Giovanni Pescatore e viste le conclusioni delle parti come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierno appellante, in qualità di titolare della sede farmaceutica n. 7 del Comune di Mondragone (CE), in data 10 aprile 2022 ha inoltrato all'Amministrazione regionale istanza di autorizzazione al trasferimento dei locali della farmacia dalla via Domitiana 832/4/6/8 ai nuovi locali siti, nell'ambito della medesima sede, alla via Domitiana 413/5.

2. Il procedimento di autorizzazione al descritto trasferimento dei locali si è dipanato attraverso i seguenti passaggi: la comunicazione di parere negativo da parte dell'ente comunale del 2 dicembre 2022; il preavviso di rigetto *ex* art. 10 *bis* legge 7 agosto 1990, n. 241, del 12 dicembre 2022; una ulteriore comunicazione di preavviso di rigetto *ex* art. 10 *bis* legge n. 241 del 1990 per ulteriori motivi ostativi, in data 11 gennaio 2023; il provvedimento regionale di diniego del 9 febbraio 2023.

3. Il diniego e gli atti presupposti sono stati impugnati dal dott. Antonio Vicente Aloe nel giudizio di primo grado intentato innanzi al TAR Campania con ricorso notificato il 13 febbraio 2023, definito come inammissibile dalla sentenza qui impugnata n. 3777 del 2024.

4. La pronuncia ha ritenuto dirimente la questione pregiudiziale – sollevata in via di eccezione dall'Amministrazione comunale resistente – della sopravvenuta carenza dell'interesse alla definizione nel merito del gravame, per avere il ricorrente ceduto il diritto alla sede farmaceutica ad altro soggetto giuridico, con effetto dal 29 settembre 2023, come da visura camerale allegata agli atti del giudizio.

Il TAR ha inoltre escluso la possibilità di prosecuzione del giudizio tra le originarie parti contendenti, ai sensi dell'art. 111, comma 1, c.p.c., quale effetto della successione a titolo particolare nel rapporto controverso, ricavando tale conclusione dal carattere "*personale*" e "*diretto*" dell'interesse legittimo (in quanto situazione giuridica appuntata solo in capo al soggetto che se ne rappresenta come titolare, posto in una relazione di immediata inerenza con l'esercizio del potere amministrativo), carattere che ne determina la "*intrasferibilità*" e ne definisce il confine della tutela giurisdizionale.

5. Il dott. Aloe impugna in questa sede la sentenza di prime cure sostenendo che il TAR non avrebbe applicato correttamente l'orientamento al quale ha pure affermato di aderire (ovvero Cons. Stato, sez. IV, n. 1403 del 2013, a sua volta richiamata da TAR Campania, sez. VII, n. 1552 del 2013) e ciò in quanto, sostiene il ricorrente, diversamente da quanto ritenuto in sentenza detto orientamento ammette il transito dell'interesse legittimo in conseguenza della cessione del bene al quale il primo afferisce.

5.1. A fronte infatti di casi in cui appare ragionevole sostenere che l'interesse legittimo sia intrasferibile in ragione dello stretto collegamento tra la situazione soggettiva azionata e la persona fisica nella cui sfera giuridica si producono gli effetti dell'atto avversato (come nell'ipotesi del ricorso degli eredi del soggetto/pubblico dipendente trasferito di autorità; o del ricorso degli aventi causa di un soggetto escluso dalla partecipazione ad un pubblico concorso); ve ne sono altri in cui l'estinzione della posizione originaria non si verifica ed anzi essa transita insieme al bene al quale è collegata (come se si trattasse di una relazione *propter rem*), potendosi così ravvisare in capo all'avente causa il persistente interesse ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti impugnati, in quanto lesivi della sua sfera giuridica. In tali fattispecie, se il trasferimento del bene (e del connesso interesse legittimo) avviene in pendenza del termine per impugnare il provvedimento lesivo, è dovuta e corretta l'applicazione dell'art. 111 c.p.c. (v. Cons. Stato, Sez. II, n. 3342 del 2021; Sez. III, n. 4103 del 2020).

5.2. Osserva d'altra parte il ricorrente che se il processo non proseguisse tra le parti originarie, l'avente causa rimarrebbe privo di tutela atteso che il suo intervento in giudizio non potrebbe reggere l'impugnativa essendo qualificabile, per precisa *voluntas legis*, solo come adesivo dipendente rispetto alla posizione del dante causa.

6. Il giudizio di appello – nel quale si sono costituiti la Regione Campania e il Comune di Mondragone – è giunto in decisione all'udienza pubblica del 19 dicembre 2024.

7. La difesa della Regione Campania ha eccepito la propria carenza di legittimazione passiva, osservando come la competenza in materia di pianificazione territoriale del servizio farmaceutico spetti all'ente comunale ai sensi degli artt. 13 del d.P.R. n. 1275/1971 e 11 del d.l. n. 1/2012 convertito dalla L. n. 27/2012, e come all'ente regionale residui una formale competenza al trasferimento dell'esercizio farmaceutico vincolata tuttavia alle attestazioni e ai pareri resi dall'ente comunale.

7.1. L'eccezione è infondata e va respinta, per un duplice ordine di ragioni:

-- anzitutto, perché nel presente giudizio sono stati impugnati anche provvedimenti regionali (il diniego di trasferimento) e pertanto la Regione è parte necessaria del giudizio ai sensi dell'articolo 41, comma 1, c.p.a., ragione per cui l'eventuale omessa notifica del ricorso nei suoi confronti avrebbe reso l'impugnativa inammissibile;

-- in secondo luogo, perché la vincolatività dei provvedimenti regionali alle (pure impugnate) determinazioni del Comune sulla pianificazione delle zone farmaceutiche non è di per sé ragione sufficiente per escludere la necessità che la Regione partecipi al giudizio, residuando comunque altri profili di possibile rilevanza del suo coinvolgimento processuale (quali quelli che attengono, per esempio, alla eventuale prospettazione di possibili rilievi di responsabilità risarcitoria).

8. Venendo al merito della controversia, va anzitutto premesso che la questione della trasferibilità dell'interesse legittimo e, dunque, della configurabilità di una successione a titolo particolare rilevante anche ai sensi dell'art. 111 c.p.c., è tema ampiamente controverso in giurisprudenza (oltre che in dottrina), strettamente correlato a quello più generale della disponibilità negoziale di detta posizione giuridica.

8.1. Un primo orientamento, seguito in particolare dal precedente di questo Consiglio n. 1403 del 2013, richiamato nella sentenza qui appellata, ritiene che la regola generale sia quella della non trasferibilità, in quanto "*l'interesse è personale*" e "*si appunta solo in capo al soggetto che si rappresenta come titolare*".

Questa regola, secondo la citata sentenza, conosce delle eccezioni (invero alquanto ampie) per effetto delle quali occorre distinguere *"tra casi in cui il "contatto" tra interessato e potere amministrativo è intervenuto in riferimento ad aspetti del suo patrimonio giuridico in cui sono possibili fenomeni di successione, da casi in cui tale contatto attiene a profili personali, e non trasmissibili, dello stesso patrimonio giuridico*".

In questa prospettiva si legge nella sentenza che: *i) "così come è ammissibile il ricorso degli aventi causa del proprietario del suolo espropriato, venuto a mancare in pendenza del termine decadenziale per ricorrere, altrettanto non può dirsi per gli eredi del soggetto/pubblico dipendente trasferito di autorità: pur trattandosi, in entrambe le ipotesi, di interessi legittimi tradizionalmente classificabili come "oppositivi""; ii) "allo stesso modo, mentre è ammissibile il ricorso proposto dagli aventi causa del proprietario cui è stato negato il permesso di costruire avverso tale atto di diniego, non può ritenersi altrettanto ammissibile il ricorso degli aventi causa di un soggetto escluso dalla partecipazione ad un pubblico concorso: ed in queste ipotesi - sempre secondo tradizionali classificazioni - si è sempre in presenza di interessi legittimi pretensivi*".

Accedono alla tesi della intrasferibilità dell'interesse legittimo, ma con minori spunti di approfondimento, Cons. Stato, sez. II, n. 9333 del 2024 e Cons. Stato, sez. V, n. 2606 del 2024.

8.2. Altra parte della giurisprudenza ammette invece la "*cessione a titolo particolare*" dell'interesse legittimo, sia isolatamente che unitamente al trasferimento di un diritto soggettivo sottostante, precisando che le fattispecie considerate non trasmissibili dall'orientamento del 2013 si spiegano "*non nella logica del divieto di cessione quanto per la normale mancanza dell'interesse a ricorrere*" (Cons. Stato, Sez. VI, 30 novembre 2020, n. 7520).

Nello stesso senso si colloca l'indirizzo giurisprudenziale che, ritenendo il disposto dell'art. 111 c.p.c. applicabile anche nel processo amministrativo, implicitamente risolve in senso favorevole la questione pregiudiziale dell'ammissibilità di una successione a titolo particolare anche nella titolarità (oltre che del diritto soggettivo, anche) dell'interesse legittimo (Cons. Stato, Sez. VI, n. 3727 del 2015, Cons. Stato, Sez. III, n. 4103 del 2020 e Cons. Stato, Sez. II, n. 3342 del 2021).

9. A margine di questa ricognizione preliminare, il Collegio ritiene di poter condividere l'impostazione generale tracciata in Cons. Stato, sez. IV, n. 1403 del 2013, alla quale, d'altra parte, aderisce lo stesso ricorrente, fondandovi le proprie deduzioni: occorre tuttavia osservare che sono proprio i tratti peculiari della fattispecie all'esame a giustificare la soluzione accolta in primo grado e qui contrastata, sulla base di un percorso motivazionale in parte diverso da quello esposto nella pronuncia impugnata.

9.1. Il primo giudice ha primariamente basato la propria decisione sull'assunto secondo il quale è necessario distinguere – sul piano logico prima che giuridico – l'interesse legittimo quale situazione giuridica sostanziale che legittima l'iniziativa processuale, dalla posizione sottostante cui esso inerisce e che può essere costituita anche da una situazione di diritto soggettivo: negli esempi riportati nella sentenza n. 1403 del 2013 e nei quali si ammette la trasmissibilità dell'interesse legittimo (successione nella proprietà di un'area interessata da un esproprio, successione nella proprietà o nella titolarità di altro diritto reale o personale di godimento sul suolo interessato da una richiesta di permesso di costruire) in realtà ciò che viene trasmesso è detta posizione sottostante (il diritto soggettivo sul bene immobile interessato dalla procedura edilizia o espropriativa) e la traslazione in capo al cessionario dell'interesse legittimo - in particolare laddove il subentro avvenga nel corso del procedimento amministrativo - è soltanto una conseguenza del fatto che per effetto della successione è mutato il soggetto che sarà interessato e coinvolto dall'esercizio del potere amministrativo. Analogo, a ben vedere, è il caso trattato da Cons. Stato, sez. VI, n. 7520 del 2020, poiché concernente una impugnativa di diniego di autorizzazione paesaggistica alla recinzione del fondo, dove si verifica analoga successione nell'interesse legittimo pretensivo unitamente - e come conseguenza - del trasferimento del diritto soggettivo avente ad oggetto il bene interessato dall'intervento di recinzione.

9.2. Dopo di che si può discutere – e lo fa la dottrina – se in questi casi si abbia davvero un trasferimento dell'interesse legittimo o non piuttosto la nascita di un interesse legittimo nuovo e autonomo in capo al soggetto subentrante, ma si tratta di tematica generale non strettamente rilevante ai fini del presente giudizio e dalla quale può quindi prescindersi, poiché ciò che qui rileva è che ai fini di detta *traslatio* si verifichi la condizione, come si vedrà non sussistente nel caso che occupa, della stretta inerenza dell'interesse legittimo alla posizione giuridica sottostante, poiché è solo questa stretta inerenza al bene/diritto trasferito (assimilabile a quella del vincolo giuridico *proter rem*) che determina le veicolazione simultanea - quindi in via immediata e diretta - della titolarità della medesima situazione di interesse legittimo già esistente nel patrimonio del soggetto coinvolto dall'esercizio del potere amministrativo (e quindi dell'interesse oppositivo, nel caso esemplificativo dell'esproprio; dell'interesse pretensivo, nel caso dell'istanza *ad aedificandum*).

9.3. Quanto alla fattispecie che qui occupa, parte appellante sostiene che si ricadrebbe – per l'appunto – in situazioni riconducibili a quella sopra indicata, perché l'interesse legittimo dovrebbe intendersi trasferito per effetto del trasferimento del "bene farmacia", donde l'invocata applicazione dell'articolo 111 c.p.c. e la postulata prosecuzione del giudizio nei confronti dell'originario ricorrente.

9.4. Ebbene, questa tesi non persuade in quanto:

i) anzitutto, oggetto della dedotta cessione è l'autorizzazione all'esercizio dell'attività farmaceutica (o la titolarità della farmacia ai sensi dell'art. 12 della legge 2 aprile 1968, n. 475), non la sola azienda farmaceutica (intesa come complesso di beni organizzato all'esercizio dell'impresa, coincidente con i locali adibiti all'esercizio farmaceutico e con le dotazioni ad essa afferenti);

ii) ai fini del valido trasferimento della titolarità della farmacia occorrono dunque, giusta il comma 7 dell'articolo 12 sopra citato, sia il contestuale trasferimento dell'azienda ovvero della sede farmaceutica (e difatti, leggendo la visura camerale prodotta dall'Amministrazione quando ha eccepito l'improcedibilità del ricorso di primo grado, emerge che nella specie vi sarebbe stato un contratto di cessione di azienda); sia - ed è il punto trascurato dal ricorrente - l'autorizzazione al trasferimento da parte dell'Amministrazione, rilasciabile all'esito della verifica di idoneità del farmacista subentrante.

Dunque, il trasferimento del "bene" aziendale costituisce una mera vicenda negoziale privata, rilevante quale presupposto per l'esercizio del potere amministrativo, ma è solo per effetto di quest'ultimo impulso pubblicistico che un soggetto diverso da quello originario subentra nella titolarità dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività farmaceutica.

9.5. La fattispecie che viene qui ad integrarsi è quindi mista o complessa - perfezionandosi al ricorrere di un atto di cessione privata e di un atto amministrativo, quest'ultimo involgente la qualità soggettiva del subentrante - il che induce ad escludere che l'interesse legittimo transiti unitamente o simultaneamente alla titolarità del bene o diritto soggettivo sottostante (la proprietà dell'azienda farmaceutica), poiché esso in realtà si estingue in capo al soggetto cedente e si ricostituisce in una consistenza nuova e diversa in capo al cessionario, per effetto delle verifiche di idoneità soggettiva che l'Amministrazione è tenuta a compiere prima di autorizzare il trasferimento dell'autorizzazione.

9.6. L'esclusione dell'applicazione dell'art. 111 c.p.c. consegue dunque al fatto che nel corso del giudizio non è avvenuto il trasferimento del "medesimo" interesse legittimo in origine sussistente in capo al ricorrente dott. Aloe, ma quell'interesse si è estinto ed è venuto ad esistenza un interesse nuovo in capo al suo avente causa; il che, peraltro, non consente di negare la sussistenza di strumenti di tutela in capo a quest'ultimo, poiché – ed è corollario del ragionamento sin qui svolto – proprio l'effetto novativo di questa complessa vicenda traslativa abilita il subentrante a far valere la sua posizione soggettiva, originaria e non derivata, attraverso la proposizione di una autonoma istanza di trasferimento e successivi eventuali strumenti di tutela giudiziale, senza quindi che le sue ragioni possano dirsi pregiudicate dalle iniziative in precedenza assunte dal suo dante causa.

10. Per quanto esposto l'appello va respinto, pur potendosi disporre, in considerazione delle peculiarità dei temi trattati, la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.
Spese di lite compensate.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente
Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore
Antonio Massimo Marra, Consigliere
Luca Di Raimondo, Consigliere
Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Pescatore

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO