

**CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA - Sentenza 22 settembre 1999 n. 379 - Pres. Riccio, Est. Turco - Camera di Commercio di Messina (Avv. Briguglio) c. Fiocco (n.c.) (conferma TAR Catania, Sez. III, sentenza 14 giugno 1996 n. 1056).**

**Commercio ed industria - Autorizzazione commerciale - Per nuovi impianti di panificazione - Volume di produzione nella località per la quale è stata richiesta l'autorizzazione - Motivazione - Necessità - Mancanza - Illegittimità.**

(L. 31 luglio 1956 n. 1002, art. 2)

*Ai sensi dell'art. 2 L. 31 luglio 1956, n. 1002, in sede di valutazione delle domande di autorizzazione all'apertura di nuovi impianti di panificazione, l'Amministrazione è tenuta ad effettuare una adeguata valutazione e ponderazione dei due elementi, che la norma ritiene significativi al riguardo: il volume di produzione nella località per la quale è stata richiesta l'autorizzazione, e il potenziale minimo installabile (1). E' pertanto da ritenere illegittima una autorizzazione all'apertura di un nuovo impianto di panificazione ove risulti che l'Amministrazione non abbia valutato la capacità di assorbimento della nuova produzione, come ipotesi d'una quota aggiuntiva.*

*In sede di valutazione delle domande di autorizzazione all'apertura di nuovi impianti di panificazione la scelta va fatta in relazione concreta ai rapporti commerciali che si instaurano nel territorio di competenza, di modo che è legittimo considerare rilevanti non solo i normali rapporti di compravendita minuta del bene (destinati cioè al soddisfacimento del bisogno essenziale del pane), ma altresì quei rapporti più complessi, sempre di natura commerciale, che avviano verso mercati più ampi il bene prodotto (2).*

(1) Cons. Stato, VI sez., 7 marzo 1997 n. 382.

(2) Cons. Stato, VI Sez., 4 luglio 1991 n. 411.

## FATTO

In data 27 marzo 1993 il signor Giuseppe Fiocco presentava alla Camera di commercio di Messina domanda per installare un forno nel comune di Olivieri, ai sensi della legge 31 luglio 1956, n. 1002.

In data 7 giugno 1994 la commissione, prevista dall'articolo 2 di tale legge, esprimeva parere contrario; sicché la giunta camerale, con delibera n. 357 del 11 luglio 1994, gli negava l'autorizzazione, ritenendo che il locale fabbisogno di pane risultava già assicurato dalla produzione di altra ditta.

Ciononostante, il 31 ottobre 1994 il signor Fiocco inviava una denuncia per inizio di attività alla stessa Camera di commercio, che rispondeva con nota del 22 novembre 1994, informandolo nelle intenzioni di porre un quesito al Ministero dell'industria, sulla possibilità di far rientrare l'attività di panificazione tra quelle che possono essere iniziate sulla base della mera denuncia di attività, ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 24 l.

Il Ministero rispondeva però in senso negativo, sicché l'interessato proponeva ricorso al T.A.R. per la Sicilia, sezione di Catania, chiedendo l'annullamento del diniego, e degli atti ad esso collegati.

Con la sentenza indicata in epigrafe il T.A.R. ha accolto il ricorso, per travisamento dei fatti e carenza istruttoria.

Avverso tale decisione la Camera di commercio propone appello. Sostiene che il Tribunale ha erroneamente tenuto conto non del numero dei consumatori residenti, ma di quelli insediabili nelle strutture turistiche presenti sul territorio comunale, stimati in circa otto mila unità; mentre, ai sensi del citato articolo 2 della legge n. 1002/56, il reale fabbisogno locale dovrebbe essere commisurato al consumo medio della popolazione stabilmente operante nel comune. I duemiladuecento residenti in Olivieri vedrebbero le loro richieste ampiamente soddisfatte dalla società I.P.A.R., che fornisce giornalmente quindici quintali di pane, per un fabbisogno di ben settemilacinquecento potenziali consumatori.

All'udienza del 19 maggio 1999 la causa è assunta in decisione.

## **DIRITTO**

Ai sensi dell'art. 2 L. 31 luglio 1956, n. 1002, in sede di valutazione delle domande di autorizzazione all'apertura di nuovi impianti di panificazione, l'Amministrazione è tenuta ad effettuare una adeguata valutazione e ponderazione dei due elementi, che la norma ritiene significativi al riguardo: il volume di produzione nella località per la quale è stata richiesta l'autorizzazione, e il potenziale minimo installabile. In tal senso, Consiglio di Stato, VI sez., n. 382 del 7 marzo 1997.

Ma l'assoggettamento ad una particolare disciplina - diversa, sotto rilevanti profili, da quella che regola l'ordinaria attività economica degli operatori commerciali - non vale ad escludere la necessità di un approfondito apprezzamento delle concrete esigenze del mercato, in relazione all'entità della domanda ed allo stato dell'offerta di questo particolare prodotto.

La pur discrezionale valutazione della Camera di commercio in ordine alle istanze per il rilascio di nuove autorizzazioni non può in alcun modo prescindere dal verificare se il fabbisogno giornaliero di pane in ambito comunale sia soddisfatto dal volume della produzione esistente nello stesso territorio; non sono pertanto sufficienti conclusioni basate su astratti criteri di calcolo, ma è necessaria un'adeguata ed esauriente istruttoria, ricognitiva della situazione di fatto esistente (Cons. Stato, VI Sez., 10 febbraio 1996 n. 194).

Tale valutazione, poi, non può esser compiuta con esclusivo riferimento alla potenzialità degli impianti esistenti, bensì in relazione all'effettivo consumo, per la cui determinazione non possono ignorarsi esigenze di approvvigionamento delle realtà limitrofe, se vi è carenza di impianti di panificazione, o insufficienza della distribuzione.

Del pari, è necessario un giudizio dinamico sulla realtà economica, che tenga conto dei futuri sviluppi edilizi ed urbanistici della zona, delle tendenze demografiche, fattori tutti incidenti sull'equilibrio fra domanda ed offerta del prodotto.

Nel caso in esame, l'Amministrazione non ha valutato la capacità di assorbimento della nuova produzione, come ipotesi d'una quota aggiuntiva, in un mercato che appare invece caratterizzato da una variabile capacità di assorbimento, data la indiscussa vocazione turistica del Comune, e della zona circostante.

Contraddice inoltre ad un principio giurisprudenziale, condiviso dal Collegio, secondo il quale la scelta va fatta "in relazione concreta ai rapporti commerciali che si instaurano nel territorio di competenza, di modo che è legittimo considerare rilevanti non solo i normali rapporti di compravendita minuta del bene (destinati cioè al soddisfacimento del bisogno essenziale del pane), ma altresì quei rapporti più complessi, sempre di natura commerciale, che avviano verso mercati più ampi il bene prodotto (Cons. Stato, VI Sez., n. 411 del 4 luglio 1991).

L'evidenziato livello industriale dell'unico panificio presente nel comune di Olivieri fa presumere una tendenziale espansività dei suoi interessi commerciali, e quindi una ampia possibilità che il suo prodotto sia distribuito ben oltre i confini del luogo di produzione.

Sussiste dunque il difetto di istruttoria rilevato dal primo Giudice, la cui decisione dev'essere confermata.

La parte convenuta non si è costituita in giudizio; non è quindi necessario provvedere sulle spese processuali.

### **P. Q. M.**

il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo respinge.

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 19 maggio 1999, dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, con l'intervento dei signori: Stenio Riccio, Presidente, Raffaele Carboni, Paolo Turco, estensore, Raffaele Tommasini, Antonino Di Blasi, Componenti.

DEPOSITATA IL 22 SETT. 1999.