CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **960/1988** (ECLI:IT:COST:1988:960)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **05/07/1988**; Decisione del **26/09/1988**
Deposito del **06/10/1988**; Pubblicazione in G. U. **12/10/1988**
Norme impugnate:
Massime: **11973**
Atti decisi:

N. 960

SENTENZA 26 SETTEMBRE-6 OTTOBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 31 luglio 1956, n. 1002 ("Nuove norme sulla panificazione"), promosso con ordinanza emessa il 24 febbraio 1987 dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione di Catania, sui ricorsi riuniti proposti da Castrogiovanni Domenica ed altri contro la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura ed altro, iscritta al n. 639 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 1987;

Visti gli atti di costituzione della Federazione Italiana Panificatori e Pasticceri di Castrogiovanni Domenica ed altri e della Cooperativa Agricola "Valle del Dittaino", nonché

l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 1988 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi gli avvocati Maurizio Salari e Walter Prosperetti per la Federazione Italiana Panificatori e Pasticceri e per Castrogiovanni Domenica ed altri e Michele Alì e Emilio Romagnoli per la Cooperativa Agricola "Valle del Dittaino" e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con provvedimento in data 29 aprile 1985, la Camera di commercio, industria ed agricoltura di Enna concedeva alla cooperativa agricola "Valle del Dittaino" l'autorizzazione all'impianto di un nuovo panificio, con una potenzialità produttiva giornaliera di 180 quintali.

Avverso tale delibera alcuni panificatori della zona ricorrevano al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, deducendo una serie di vizi della decisione per eccesso di potere.

Nel corso del giudizio il Tribunale amministrativo regionale, con ordinanza in data 24 febbraio 1987, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 31 luglio 1956, n. 1002 ("Nuove norme sulla panificazione"), che disciplina il rilascio dell'autorizzazione all'impianto di nuovi panifici.

Osserva il giudice a quo che l'autorizzazione prevista dall'art. 2 può essere rilasciata previo accertamento dell'opportunità del nuovo panificio in relazione a tre elementi o parametri: densità dei panifici esistenti, volume della produzione nella località ove è stata chiesta l'autorizzazione e fabbisogno della popolazione locale.

Risulta quindi evidente che una valutazione alla stregua del dato letterale della norma consentirebbe di impiantare nuovi panifici solo salvaguardando l'equilibrio fra il fabbisogno di pane in una determinata località e la capacità produttiva degli impianti.

La tesi, prospettata dalla difesa dei ricorrenti e sostenuta anche da autorevole giurisprudenza, si spiegherebbe in parte con esigenze di controllo di un prodotto tuttora di grande rilevanza nell'alimentazione degli italiani.

Al tempo stesso la legge tenderebbe a tutelare i produttori esistenti, in maniera da evitare che l'irruzione sul mercato di ulteriori o di grandi produttori (come nella specie) determini l'eliminazione di taluno di essi, specie i più deboli.

Rileva, peraltro, il Tribunale amministrativo regionale che nella giurisprudenza e nella prassi amministrativa si è acceduto a moduli interpretativi e applicativi in parte più avanzati, facendo leva sull'art. 11 della legge, il quale consente di trasportare il pane liberamente da un comune all'altro, a condizione che impianti e attrezzature siano in regola con la legge.

L'orientamento sembrerebbe avallare la tesi prospettata dalla difesa della cooperativa controinteressata e anche dalla Camera di commercio di Enna, con lo sganciamento dell'autorizzazione ex art. 2 dal concetto di località (o di popolazione).

Esisterebbero quindi due categorie di panifici: quelli la cui produzione viene commercializzata esclusivamente nella località ove gli stessi hanno sede e quelli che, disponendo di impianti adeguati, possono destinare il loro prodotto fuori dalla località

medesima.

Tale interpretazione peraltro - prosegue il Tribunale amministrativo regionale - non può essere condivisa, perché il contrasto tra il dato testuale dell'art. 2 e dell'art. 11 non appare superabile (come pure è stato fatto più di una volta in diverse pronunce giurisprudenziali) con acrobazie ermeneutiche: le due disposizioni sono inconciliabili.

Nel quadro di tale difficoltà interpretativa il Tribunale amministrativo regionale solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 1002 del 1956, per contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione (particolarmente con l'ultimo articolo menzionato).

Il contrasto con l'art. 3 sembra sussistere ove si consideri che l'art. 2 assimila, irragionevolmente e contraddittoriamente, ipotesi che lo stesso legislatore (con l'art. 11) ha tenuto distinte: commercializzazione del pane limitatamente alla località ove ha sede il panificio e vendita anche (o solo) fuori di detta località.

Il contrasto con l'art. 41 sussiste sotto il profilo che la norma pone limiti alla libertà d'impresa, in tempi di libera concorrenza non solo nell'ambito del territorio nazionale ma in quello comunitario europeo.

Il contrasto con l'art. 97, infine, sussiste in relazione al principio di buona amministrazione e dell'ottimale utilizzazione dei pubblici uffici ivi enunciato. In particolare, appare incongrua l'attribuzione della competenza a fornire il parere ex art. 2 e a rilasciare la conseguente autorizzazione per nuovi impianti di panificazione rivolti a produrre per l'esportazione (fuori della provincia ove questi sorgono e persino all'estero) ad organi a dimensione e competenza solo provinciali, anziché - rispettivamente - regionali o statali.

2. - L'ordinanza è stata ritualmente comunicata, notificata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'11 novembre 1987.

3. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato, il quale ha concluso per l'infondatezza della questione sotto tutti i profili considerati.

4. - Si sono costituiti i signori Castrogiovanni Domenica, Patti Angelo e Giunta Giuseppe, ricorrenti dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, nonché l'Associazione Provinciale panificatori di Enna, intervenuta ad adiuvandum nello stesso giudizio; essi hanno presentato un'ampia memoria, nella quale concludono per l'inammissibilità e, comunque, per l'infondatezza delle questioni di costituzionalità.

5. - Si è costituita anche la Federazione italiana panificatori, panificatori-pasticcieri ed affini, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile e comunque infondata.

6. - Si è costituita infine la Cooperativa agricola "Valle del Dittaino", la quale ha posto, soprattutto, in rilievo che la Commissione deve tenere conto non soltanto della capacità produttiva dei panifici esistenti ma anche di ogni elemento che riguardi la possibilità di sbocchi fuori zona.

Comunque, l'art. 2 impugnato, qualora dovesse essere interpretato nel senso proposto dai panificatori ricorrenti al Tribunale amministrativo regionale, sarebbe illegittimo, per le ragioni esposte nell'ordinanza di rinvio.

La parte conclude quindi per l'interpretazione della legge secondo quanto esposto, con pronuncia conseguenziale, ovvero per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge n. 1002 del 1956.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale Amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 31 luglio 1956, n. 1002 ("Nuove norme sulla panificazione"), nella parte in cui prevede che l'autorizzazione all'esercizio di tale attività venga data dalla Camera di commercio, industria ed agricoltura in considerazione della densità dei panifici esistenti, del volume della produzione nella località dove è stata chiesta l'autorizzazione e del fabbisogno della popolazione locale.

La norma contrasterebbe: a) con l'art. 3 della Costituzione, perché risultano assimilate e sottoposte alla medesima disciplina le distinte ipotesi della destinazione della produzione di pane soltanto alla località della sede del panificio e della destinazione anche (o soltanto) fuori di detta località; b) con l'art. 41 della Costituzione, perché vengono frapposti limiti eccessivi ed ingiustificati alla libertà di impresa, in tempi in cui si riconosce essenziale la libera concorrenza nell'ambito nazionale e comunitario europeo; c) con l'art. 97 della Costituzione, perché la competenza ad autorizzare la produzione per ambiti diversi da quello locale ed anche per l'esportazione viene incongruamente attribuita ad organi a dimensione provinciale, anziché rispettivamente regionale e statale.

2. - Le argomentazioni con cui il giudice a quo giustifica il richiamo ai tre parametri costituzionali invocati rendono palese l'incertezza interpretativa che domina l'intera ordinanza di rimessione.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, avvia la propria analisi affermando che l'autorizzazione all'esercizio della panificazione viene rilasciata previo accertamento della opportunità del nuovo panificio in relazione a tre elementi: densità dei panifici esistenti, volume della produzione nella località ove è stata richiesta l'autorizzazione e fabbisogno della popolazione locale. Il dato letterale non consentirebbe altre interpretazioni e la disciplina troverebbe giustificazione per un verso nell'intento di salvaguardare la distribuzione dei singoli esercizi sul territorio, per l'altro nella volontà di proteggere i produttori già esistenti dalla irruzione sul mercato di nuovi e grandi produttori.

Ad avviso del Tribunale amministrativo regionale questa interpretazione, pur essendo fondata su ineccepibili riferimenti testuali, è tuttavia criticabile perché conduce ad una applicazione della legge caratterizzata da un "esasperato localismo" e tende a conservare un equilibrio statico, contrastando quindi con il dinamismo economico della società odierna, fondato sulla libera competizione delle imprese.

Rileva inoltre il giudice a quo che nella giurisprudenza come nella prassi amministrativa ricorre un'altra interpretazione, fondata sul richiamo anche all'art. 11 della legge impugnata. Tale norma prevede il trasporto del pane da un comune all'altro, a condizione che impianti e attrezzature siano conformi alla legge. La norma consentirebbe di ritenere ammissibile il rilascio della autorizzazione per la produzione di pane destinato a località diverse da quella della sede del panificio e quindi anche per la distribuzione nell'ambito nazionale o addirittura per l'esportazione.

Neanche tale interpretazione sarebbe peraltro condivisibile: a giudizio del Tribunale amministrativo regionale vi osterebbe anzitutto il contrasto tra il dato testuale dell'art. 2 e quello dell'art. 11, contrasto non superabile con "acrobazie ermeneutiche". In secondo luogo, essa incorrerebbe in ostacoli logici od organizzativi relativamente all'organo competente a fornire il parere e a rilasciare l'autorizzazione ex art. 2, giacché alla Commissione prevista nel medesimo articolo e alla stessa Camera di commercio, i cui ambiti di competenza sono limitati alla provincia, in questo caso spetterebbero invece decisioni destinate ad evere effetto in ambito ultralocale.

3. - Le contrapposte valutazioni interpretative, riportate nei loro passaggi essenziali, non conducono nell'ordinanza di rimessione ad una scelta precisa nella ricostruzione del dato normativo. Anzi, proprio con riferimento alle censure cui può dar luogo sia l'uno che l'altro orientamento ermeneutico, il giudice a quo conclude che non resterebbe altra soluzione se non quella di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 1002 del 1956.

La duplicità di valutazioni trova puntuale corrispondenza nei profili di costituzionalità sottoposti al giudizio della Corte. Il richiamo all'art. 3 della Costituzione, fondato sul rilievo che risulterebbero nella norma irrazionalmente assimilate ipotesi distinte, e quello all'art. 41, invocato perché verrebbero frapposti eccessivi ed ingiustificati limiti alla libertà di impresa, hanno come presupposto l'interpretazione secondo la quale la legge consentirebbe di considerare soltanto le esigenze locali. A sua volta, il richiamo all'art. 97, che sarebbe violato perché organi a competenza limitata all'ambito provinciale possono concedere autorizzazioni operanti con riferimento a più vasti ambiti territoriali, trova invece fondamento nell'interpretazione per cui l'autorizzazione può essere concessa anche in considerazione dell'avvio del prodotto verso l'intero territorio nazionale o addirittura all'esportazione.

Orbene, sin dalla sentenza 19 ottobre 1982 n. 169, la Corte ha indicato come indefettibile presupposto di ammissibilità delle questioni di legittimità sollevate l'esatta individuazione del thema decidendi, giungendo quindi alla conclusione di non potersi pronunciare nel merito in presenza di una lettura interpretativa antinomica delle disposizioni impugnate, tale da rendere ancipite l'ordinanza e quindi irrisolvibile la duplicità del giudizio.

Da allora la Corte ha costantemente prescritto che il giudice a quo provveda non soltanto all'indicazione normativa necessaria ad ancorare il giudizio ad un oggetto determinato (sent. 12 dicembre 1985, n. 350) ma anche all'esatta ricostruzione del contenuto normativo della disposizione impugnata, dovendosi pervenire, in caso di incertezze o ambivalenze interpretative, alla dichiarazione di inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 31 luglio 1956, n. 1002 ("Nuove norme sulla panificazione"), sollevata con l'ordinanza 24 febbraio 1987 (r.o. n. 639 del 1987), del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione di Catania, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 26 settembre 1988.

Il presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 ottobre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.