

T.A.R. EMILIA-ROMAGNA

9 MAGGIO 1988

PRESIDENTE: MICHELOTTI
 ESTENSORE: CICCIO
 PARTI: PANICAMMI
 (Avv. Cocchi, Contino)
 COMUNE DI PARMA
 (Avv. Cristini)
 CONFESERCENTI PARMENSE FED.
 PROV. GIORNALAI
 (Avv. Ugolotti)
 FIEG
 (Avv. Nespor, Conti)

**Stampa • Rivendita di giornali •
 Distributore automatico • Divieto
 di rilascio di più di
 un'autorizzazione a persone
 fisiche • Esclusione.
 Stampa • Rivendita di giornali •
 Distributore automatico •
 Autorizzazione alla vendita •
 Contenuto indeterminato •
 Inconfigurabilità.**

Il divieto di rilascio di più di un'autorizzazione per la vendita di giornali alla medesima persona fisica non è applicabile nel caso di autorizzazione alla vendita mediante distributore automatico.

Non è concepibile un'autorizzazione alla vendita di giornali mediante distributori automatici a contenuto indeterminato circa il numero e la dislocazione dei distributori.

(Omissis).

Con ordinanza n. 1482/77881 l'Assessore alla polizia amministrativa del Comune di Parma, avuto riguardo a rapporti e contestazioni effettuati dalla vigilanza urbana a carico di Angiolina Panicammi, dai quali risultava che quest'ultima distribuiva al pubblico giornali e riviste a mezzo di apparecchio automati-

co collocato in piazzale Carlo Alberto Dalla Chiesa senza averne ottenuto una specifica autorizzazione amministrativa, la diffidava a cessare immediatamente tale attività.

L'interessata impugnava l'atto esponendo di avere ricevuto, a seguito di controversia giudiziaria l'autorizzazione del 16 marzo 1987 ad esercitare l'attività che le veniva inibita, previa comunicazione all'ufficio competente del punto prescelto per l'installazione del distributore, con l'obbligo di far presente ogni variazione e con altra clausola accessoria, e che tale autorizzazione, a suo dire, sarebbe stata interpretata riduttivamente dall'Amministrazione, la quale non avrebbe consentito — successivamente all'installazione di un apparecchio automatico in viale Milazzo — l'ulteriore istituzione del punto di vendita per cui è causa, ritenendo necessarie ulteriori autorizzazioni con atto impugnato con ricorso a parte. Il provvedimento qui impugnato sarebbe viziato da violazione e falsa applicazione dell'art. 29 della legge n. 426/1971 in relazione agli artt. 14 e 50 della legge n. 416/1981, dell'art. 26 del d.P.R. n. 268/1982 e dell'art. 7 della legge n. 67/1987, nonché dell'art. 1362 ss. cod. civ.; inoltre, da illegittimità derivata da atti presupposti e da eccesso di potere per falsità dei presupposti e per travisamento dei fatti, illogicità, contraddittorietà ed ingiustizia grave e manifesta.

Ciò in relazione ad un'illegittima e riduttiva interpretazione dell'atto di autorizzazione, soprattutto avuto riguardo alla circostanza che in caso contrario la prescrizione circa la preventiva comunicazione al Comune del punto prescelto per l'installazione dell'impianto non avrebbe una funzione e un significato.

Il Comune di Parma si è costituito in giudizio e, con successive memorie, ha sostenuto la piena legittimità dell'atto

* Nulla in termini. In ordine all'applicazione dell'art. 14 della legge 5 agosto 1981, n. 416, nella nuova formulazione risultante dal disposto dell'art. 7 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, v. FERRARO, in *Le nuove Leggi civ. comm.*, 1987, p. 1104 ss. ove ampi riferimenti.

In tema di rivendite di giornali v. altresì Trib. Bologna 30 settembre 1986, in questa Rivista, 1987, 235, con osservazioni di CUFFARO, *Chiusura delle edicole e libertà d'informazione.*

impugnato — alla luce delle direttive emanate dalla Regione Emilia-Romagna, in base all'art. 52 del d.P.R. n. 616/77 ed all'art. 14 della legge n. 416/1981, con deliberazione consiliare n. 1607 del 13 gennaio 1983, e dei principi e delle norme di legge applicabili nel caso specifico — anche nell'apparente ambiguità della sua formulazione.

Si sono inoltre costituiti, con memorie esplicative rispettivamente *ad opponendum* ed *ad adiuvandum*, la Confesercenti di Parma - Federazione provinciale giornalisti, e la Federazione italiana editori di giornali.

DIRITTO. — Con domanda del 27 settembre 1983, l'odierna ricorrente chiedeva al sindaco di Parma il rilascio dell'autorizzazione per il commercio al minuto di quotidiani e periodici a mezzo di distributori automatici.

La domanda veniva respinta con provvedimento poi annullato da questa Sezione e, in data 16 marzo 1987, l'assessore alla polizia amministrativa rilasciava alla Panicammi la richiesta autorizzazione per la « vendita di giornali e riviste a mezzo distributore automatico » prescrivendo peraltro la comunicazione preventiva al Comune del punto prescelto per l'installazione del distributore, documentata del titolo per l'installazione stessa, e con l'obbligo di comunicare ogni variazione.

Avendo poi l'interessata comunicato di voler provvedere ad installare un secondo distributore automatico in altro punto della città, l'assessore, con lettera del 14 settembre 1987, precisava che l'autorizzazione del 16 marzo 1987 era valida per un solo distributore, e che la Panicammi era pertanto tenuta a chiedere nuove autorizzazioni per l'installazione di altri distributori automatici, « alle quali faranno poi seguito le comunicazioni inerenti le singole localizzazioni ubiicative ».

Infine, avendo la ricorrente collocato un distributore automatico senza attenersi alle suddette prescrizioni, l'assessore emanava l'ordinanza qui impugnata in sostanza per un unico complesso motivo che fa leva su un'interpretazione estensiva dell'atto del 16 marzo 1987, condotta alla stregua di canoni logici e sistematici e del necessario adeguamento dell'atto interpretato alla normativa in materia.

Quanto al primo punto della questione, e cioè se l'atto stesso debba essere interpretato, secondo logica, nel senso che esso consenta l'installazione di una pluralità di distributori automatici, ritiene il Collegio che, al di là del formalistico riferimento all'accoglimento, disposto dall'atto, della domanda della Panicammi (la quale aveva genericamente chiesto l'autorizzazione al commercio a mezzo di « distributori automatici »), esso non possa consentire un ampliamento dell'oggetto dell'autorizzazione al di là di quanto testualmente previsto (e cioè oltre l'installazione di un unico distributore).

Quanto all'incongruità insita nella circostanza che la precisazione del luogo di collocazione dell'apparecchio ha seguito — e non già preceduto, come avrebbe dovuto essere, secondo quanto si vedrà — l'emanazione dell'autorizzazione, con aggiunta, in calce alla stessa e successivamente, di un'apposita postilla, ciò dimostrerebbe, tutt'al più, l'eventuale illegittimità dell'atto perché emesso indeterminatamente e cioè senza la precisazione di un requisito da ritenersi essenziale qual è il luogo ove deve svolgersi il commercio al minuto con apparecchio automatico. Quanto all'ulteriore aspetto dell'interpretazione della normativa in vigore, genericamente richiamata nel ricorso, ritiene il Collegio che le considerazioni sviluppate soprattutto dalle difese della Federazione italiana degli editori di giornali (le quali però non possono, trattandosi d'intervento *ad adiuvandum*, ampliare la materia del contendere con la proposizione di nuovi motivi da esaminare nel merito) non possono essere che parzialmente condivise.

È innanzitutto vero che l'autorizzazione alla vendita al minuto a mezzo di distributori automatici non collocati in esercizio nelle loro immediate adiacenze è disciplinata da disposizioni speciali che la differenziano da quella relativa alla vendita negli esercizi stessi, com'è confermato dalla collocazione separata di tale fattispecie nei testi delle leggi 11 giugno 1971, n. 426, e 5 agosto 1981, n. 416 (come modificato dalla legge 25 febbraio 1987, n. 67) e dal disposto dell'art. 51 del d.m. 14 gennaio 1972, il quale, fra l'altro, ne subordina il rilascio « esclusivamente all'iscrizione dell'eser-

cente nel registro ed all'osservanza delle disposizioni igienico-sanitarie », consentendosi « l'installazione di più apparecchi in un medesimo punto o in punti diversi dello stesso Comune ... su domanda dell'interessato », con unico atto.

Quest'ultimo articolo chiarisce, poi, « *a contrario* » al comma 5 che la vendita al minuto mediante apparecchi automatici non collocati in apposito locale ad essi adibito ad uso esclusivo non va considerata vendita in esercizio al minuto, con esonero dell'osservanza della disciplina di cui agli artt. 24 e 25 della legge n. 426/1971 (e quindi anche dai criteri e dai limiti dei piani commerciali) e, più in generale, all'ultimo comma che alla vendita con apparecchi automatici non si applicano gli artt. 25, 26 e 27 della legge stessa. Conseguentemente, ad es. non si applica il divieto, disposto dall'art. 26, della preposizione di un'unica persona alla gestione di più punti di vendita o esercizi pubblici.

Anche l'art. 14 della legge n. 416/1981 tratta a parte (v. il comma 2, lett. e)) la vendita automatica di quotidiani e periodici, subordinandola esclusivamente al rispetto delle esigenze derivanti dall'esistenza di altri punti di vendita in relazione alle lett. b), c) e d) del comma 2, per cui, anche in relazione a quanto già osservato circa la generale normativa di cui alla legge n. 426/1971, non possono ritenersi applicabili all'ipotesi di vendita in esame né limiti derivanti dalla predisposizione di piani a norma dell'art. 14, comma 5, né il divieto, di cui al successivo comma, di rilascio a singole persone fisiche di più di un'autorizzazione (divieto che, nel caso di apparecchi automatici, sarebbe fra l'altro illogico perché conflittuale con i più elementari criteri di economicità dell'attività in questione).

Ciò premesso, e per quanto più riguarda la questione controversa, poiché la legge, come si è visto stabilisce, per l'autorizzazione alla vendita con apparecchi automatici, che debbano essere rispettati i criteri di cui all'art. 14, comma 2, lett. b), c) e d), sembra evidente che, dovendosi in sede di rilascio del provvedimento concessivo (e non già dopo come incongruamente ha ritenuto l'atto del 16 marzo 1977) verificare se nel punto o nei punti ove il richiedente

intende installare i distributori la popolazione sia da ritenersi, in base a tutti gli indici legislativi ed agli indirizzi regionali, sufficientemente servita, non può concepirsi, secondo quanto preteso dalla ricorrente e dall'interveniente *ad adiuvandum*, un'autorizzazione indeterminata, e cioè concessa non soltanto in relazione ad una pluralità di punti di vendita automatica ma anche in relazione ad una pluralità di punti ancora da determinare. Il ricorso, deve essere, quindi, respinto.

(*Omissis*).