

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

CIRCOLARE 18 luglio 1997, n. 161

Istruzioni relative agli adempimenti in materia di panificazione di cui alla legge 31 luglio 1956, n. 1002.

Alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

Agli uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato

All'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

Ai signori prefetti

Alle regioni e province autonome di Trento e Bolzano – Assessorato industria, commercio e artigianato

Alla Federpanificatori

Alla Confesercenti

Alla Confederazione nazionale dell'artigianato - C.N.A.

Alla Confartigianato

All'A.I.I.P.A.

1. La presente circolare ha lo scopo di chiarire alcuni aspetti della legge n. 1002 / 56, i comportamenti della commissione di cui all'art. 2 e di abrogare le circolari ed i pareri finora espressi al riguardo dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, fatta eccezione della circolare n. 404 del 22 ottobre 1970.
2. La presente circolare tiene conto delle sentenze della Corte costituzionale, della Corte di cassazione, delle decisioni e dei pareri del Consiglio di Stato.
3. Ricadono nel campo di applicazione della legge i prodotti disciplinati dalla legge 4 luglio 1967, n. 580. Gli impianti, autorizzati per la panificazione, potranno essere adibiti anche alla produzione di prodotti alternativi al pane e di prodotti dolciari da forno.
4. Il potere relativo al rilascio delle autorizzazioni alla installazione di nuovi impianti è conferito dalla legge esclusivamente alle camere di commercio. Non v'è quindi alcuna necessità di inviare documentazione al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.
5. Le aziende agrituristiche di cui alla legge 5 dicembre 1985, n. 730, in possesso della licenza comunale all'esercizio di tale attività, sono esenti dagli obblighi previsti dalla legge n. 1002 del 1956 se utilizzano materie prime prodotte e lavorate nella loro azienda e se il pane è destinato al consumo interno connesso alla propria attività.
6. La licenza va rilasciata all'effettivo esercente l'attività di panificazione. Nel caso di impianti concessi in affitto, sulla licenza deve essere riportato il nome del titolare. La licenza deve essere unica per ogni panificio anche se questo è dotato di impianti di cottura diversi.

7. Il visto annuale è subordinato alla esistenza e alla funzionalità dell'impianto, essendo questi i presupposti di fatto della licenza, nonché alla permanenza dei requisiti di legge.
8. La licenza può essere trasferita per atti tra vivi o mortis causa, senza che venga sentita la commissione di cui all'art. 2 della legge, sempre che sussistano i requisiti previsti dall'art. 3. Per quanto riguarda l'autorizzazione sanitaria, è sufficiente che il nuovo titolare dimostri di aver presentato apposita domanda alla A.S.L. competente per territorio per le relative annotazioni.
9. I criteri di cui all'art. 2 della legge n. 1002 / 56 non si applicano alle aziende che producono pane da destinare alla vendita fuori del territorio nazionale.

Ciò premesso, si invitano le camere di commercio di volersi dotare, ai fini dell'applicazione della legge n. 1002 / 56, di un apposito regolamento deliberato tenendo conto della configurazione territoriale e del tessuto economico del proprio ambito territoriale di competenza. A tale scopo si propone uno schema di riferimento che potrebbe essere in particolare adottato, con gli eventuali adattamenti, dalle camere di commercio che ne risultassero sprovviste.

Apertura di nuovi impianti.

Al fine di valutare l'esigenza obiettiva di un nuovo impianto, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1002 del 31 luglio 1956, si intende:

- 1) per "località":
 - a) l'intero territorio comunale, nel caso dei comuni aventi una popolazione residente inferiore ai 50.000 abitanti, ovvero la "circostrizione amministrativa" di cui all'art. 13 della legge n. 142 del 1990, ove istituita;
 - b) l'intero territorio provinciale, qualora l'autorizzazione venga richiesta per produrre pane destinato ad essere venduto al di fuori della località di produzione (si veda sentenza della Corte costituzionale n. 63 dell'8 febbraio 1991);
- 2) per "densità" il rapporto tra il volume di produzione "reale" ¹ dei panifici autorizzati ad insediarsi nella località e il fabbisogno di pane della popolazione residente nella località stessa rilevato sulla base dei valori ISTAT ²;
- 3) per "volume" di produzione il quantitativo di pane che il forno produce in 6 ore per m(elevato a)2 pari a 60 kg. Nel caso di forni a tunnel, stanti le peculiari caratteristiche tecniche degli impianti, detto volume di produzione va considerato pari ai due quinti della potenzialità teorica³. Per il calcolo del rapporto di densità, l'entità della popolazione

¹ Il volume di produzione "reale" complessivo dei panifici autorizzati ad insediarsi nella località è rappresentato dalla sommatoria dei volumi di produzione "reale" dei singoli forni autorizzati nella località stessa.

² Il fabbisogno è riferito al consumo medio mensile di pane nella regione di riferimento, pubblicato nel volume "I consumi delle famiglie" edito dall'ISTAT. Fa fede a tutti gli effetti il dato più recente ufficialmente pubblicato a cura dell'ISTAT. Tale valore mensile, espresso in grammi pro - capite, viene diviso per 30, per calcolare il consumo giornaliero pro - capite, e viene arrotondato per eccesso alla prima decina superiore, tenuto conto che il dato fornito dall'ISTAT non risulta comprendere il consumo di taluni prodotti (ad es. fette biscottate, pane biscottato, grissini, gallette) anch'essi qualificabili a tutti gli effetti come "pane". Il valore come sopra arrotondato viene infine moltiplicato per la popolazione residente nella località interessata, al fine di calcolare il fabbisogno giornaliero di pane della popolazione stessa.

³ Il volume di produzione (o potenzialità) teorica nelle 24 ore corrisponde a circa 250 kg per m(elevato a)2j di superficie di cottura per gli impianti a riscaldamento indiretto (150 kg per m(elevato a)2j per gli impianti a riscaldamento diretto a legna allo stato naturale) ed è riportato sulla licenza; dato che la produzione teorica nelle 24 ore è di 250 kg circa per m(elevato a)2, la produzione oraria per m(elevato a)2 è pari a 10 kg circa, si può quindi calcolare che la produzione "reale" per metro quadro è di 10 kg per ore 6 = 60 kg. Dall'esperienza risulta, infatti, che l'attività di effettiva produzione di un forno durante l'orario di lavoro degli addetti (che è normalmente di 8 ore) si svolge nell'arco di circa 6 ore, in quanto buona parte del tempo è impiegata nelle operazioni di infornamento e sfornamento e dissipata in tempi morti fra una infornata e l'altra. In definitiva la valutazione della camera ai fini della concessione dell'autorizzazione all'insediamento di un nuovo impianto di

fluttuante⁴ va desunta da dati affidabili forniti in via ufficiale dal comune interessato e, in casi particolari, da altri enti preposti individuati dalla commissione consultiva.

Vendita fuori provincia⁵.

Nel caso di vendita fuori della provincia l'autorizzazione prevista dall'art. 2 della legge n. 1002/56 è rilasciata, secondo i principi espressi dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 63/1991, previa valutazione, caso per caso, dei programmi di specializzazione della produzione di pane destinata inequivocabilmente alla vendita al di fuori della provincia ove è stata chiesta l'autorizzazione.

Infatti per tale produzione secondo la citata sentenza deve intendersi la produzione di pane destinata a mercati diversi da quello della località considerata, restando ferma la definizione di località fornita in premessa alla presente circolare.

Considerato che, nell'ambito di ciascuna località, l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione alla apertura di nuovi panifici deve impedire che l'offerta destinata alla stessa località superi la domanda, la stessa autorità deve garantire la realizzazione di tale equilibrio mediante l'imposizione, nel contesto dell'autorizzazione, dell'obbligo di destinare la parte di produzione ritenuta eccedente rispetto al fabbisogno locale, alla vendita in altra località, con la conseguente possibilità di interventi repressivi in via di autotutela in caso di inosservanza di una siffatta limitazione, che si appalesa idonea di per se ad escludere la possibilità di ravvisare una ragione di impedimento, sotto il profilo della opportunità ex art. 2 citato, all'apertura del nuovo panificio.

Tutto ciò premesso in osservanza e nella pratica applicazione della giurisprudenza soprarichiamata:

- 1) le istanze di nuova autorizzazione o ampliamento debbono contenere una analitica descrizione, anche in termini di quantità, della produzione destinata al mercato e al consumo della località in cui è installato il panificio, distinta da quella destinata ad altre località;
- 2) il rilascio dell'autorizzazione, che riguarda sia le quantità destinate all'uso locale che quelle destinate alle altre località, avviene sulla base di una istruttoria e di una valutazione che devono tener conto esclusivamente delle quantità dichiarate per il consumo locale; l'autorizzazione dovrà contenere l'esplicita previsione di condizioni di sospensione e di revoca dell'autorizzazione in caso di mancato rispetto degli impegni assunti circa le quantità destinate all'interno;
- 3) al fine di consentire alla camera di commercio l'esercizio dell'attività di controllo circa il rispetto della destinazione della produzione dichiarata nell'istanza, gli interessati sono tenuti a fornire, a consuntivo di ogni anno di attività, una dichiarazione, nella forma dell'autocertificazione ai sensi della legge n. 15 del 1968, contenente gli elementi quantitativi e qualitativi della produzione nonché notizie in ordine alla destinazione della stessa; al fine di conoscere la situazione di mercato esistente nel territorio di competenza, le camere di commercio possono

panificazione in una determinata località deve essere intesa a "salvaguardare l'equilibrio locale di mercato tra domanda e offerta" (v. sentenza della Corte costituzionale n. 63 dell'8 febbraio 1991), ove la domanda è rappresentata e l'offerta dalla produzione reale dei forni autorizzati ad insediarsi nella località stessa, calcolate secondo i criteri sopra menzionati. Nel valutare l'offerta di pane occorre poi considerare il quantitativo eventualmente proveniente da impianti operanti al di fuori della località. La richiesta di una nuova autorizzazione, pertanto, potrà essere soddisfatta integralmente solo ove la superficie di cottura del nuovo impianto non determini l'esuberanza dell'offerta complessiva della produzione reale in quella località rispetto alla domanda di pane nella stessa località. Nel caso la richiesta dell'utente, in termini di superficie di cottura del nuovo impianto, travalichi in parte la disponibilità residua in quella località, essa potrà essere soddisfatta solo per la parte residuale utile per raggiungere l'equilibrio tra domanda e offerta nella località medesima. La camera potrà discostarsi dal criterio suddetto solo in presenza di situazioni particolari, dalle quali emerga la presenza di una domanda (fabbisogno) supplementare di pane in una determinata località derivante da una quota stabilizzata di popolazione non residente, fluttuante o provvisoria, degna di considerazione.

⁴ Per popolazione fluttuante si intende: a) l'afflusso di turisti (determinato sulla base delle presenze medie giornaliere nell'ultimo anno); b) l'afflusso medio giornaliero di pendolari, da considerarsi al 50%.

⁵ L'evoluzione produttiva industriale sul mercato panario italiano, ha portato alla necessità di pervenire ad un'analisi distintiva fra produzione da consumare nella località in cui è prodotta e produzione destinata all'esportazione in altre zone al di fuori della località stessa. Ed è appunto per la quantità di produzione ritenuta eccedente rispetto al fabbisogno della località in cui è ubicato il panificio che risulta opportuno predeterminare dei criteri al fine di non creare turbativa nei mercati del pane.

scambiarsi reciprocamente i dati relativi alla destinazione accertata annualmente del pane prodotto nella propria provincia e destinato ad altre province.

- 4) a seguito di tale attività di controllo e di eventuali sopralluoghi di cui può essere incaricato, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1002 del 1956, il locale U.P.I.C.A., l'organo competente della camera di commercio può disporre con provvedimento motivato, previo contraddittorio con la parte interessata, la sospensione temporanea o, in caso di recidiva, la revoca dell'autorizzazione.

Trasformazione e trasferimento di impianti esistenti⁶.

L'autorizzazione di cui all'art. 2 della legge n. 1002 del 1956, nel caso di trasformazione o trasferimento di impianti esistenti, è richiesta soltanto quando la trasformazione comporti un aumento della capacità produttiva tale da incidere significativamente sul rapporto produzione/consumo, o quando si tratti di trasferimento fuori della località. In particolare sono soggetti alla sola procedura di cui all'art. 3 della legge n. 1002 del 1956, previa comunicazione da darsi alla camera di commercio:

- 1) l'adeguamento di impianti che comporti riduzione o mantenimento dei livelli produttivi esistenti;
- 2) gli aumenti di potenzialità produttiva fino ad una superficie massima di 12 m(elevato a)2 . Tutti gli altri impianti esistenti di superficie superiore potranno essere ampliati di 4 m(elevato a)2 ;
- 3) il trasferimento di un impianto nella stessa località, intesa nell'accezione di cui al titolo "Apertura di nuovi impianti" punto 1, lettera a), che non comporti aumenti di potenzialità produttiva.

Gli ampliamenti di cui al punto 2 sono consentiti una sola volta esclusivamente per esigenze di ammodernamento dell'impianto dovendosi per successive integrazioni comunque attivare la procedura di cui all'art. 2 della legge n. 1002 / 1956.

Validità temporale dell'autorizzazione.

Agli esercizi di panificazione per i quali la camera di commercio ha avuto notizia di inattività, anche a seguito di decreto di chiusura emesso dal prefetto, viene comunicata la diffida a riattivare i medesimi entro centoventi giorni dalla notifica della diffida stessa. Trascorso inutilmente tale termine, salvo proroga concessa per causa di forza maggiore adeguatamente motivata dall'interessato, verrà adottato il provvedimento di revoca dell'autorizzazione.

L'autorizzazione deve in ogni caso prevedere che la completa installazione dell'impianto o il suo completo trasferimento o la sua trasformazione debbano essere effettuati, a pena di decadenza, nell'arco di un anno, prorogabile di sei mesi, dal rilascio dell'autorizzazione stessa.

La revoca dell'autorizzazione, previo accertamento della decadenza, è adottata con determinazione del segretario generale e tempestivamente notificata all'interessato.

Visto annuale.

Nel mese di dicembre di ogni anno la camera di commercio invia agli operatori il modulo⁷ precompilato per la domanda di rinnovo della licenza di panificazione che dovrà essere restituito, anche per il tramite

⁶ Con trasformazione s'intende la richiesta di ampliamento (e ammodernamento) dei panifici superiore a quello risultante dall'applicazione del rapporto produzione-consumo nella località interessata. La richiesta può essere motivata, prima di tutto, dall'esigenza del panificatore di rendere economicamente giustificabile la spesa sostenuta per l'ammodernamento dell'impianto. Per gli impianti di vecchia costruzione e di piccola dimensione che necessitano di una ristrutturazione ed adeguamento tecnologico non è pensabile, infatti, poter affrontare un sensibile impegno finanziario senza poter contare sull'autorizzazione ad installare un impianto di almeno 8 m(elevato a)2 . In secondo luogo, il sensibile cambiamento dei gusti del consumatore richiede al panificio una notevole diversificazione del prodotto, sia come tipi di pane che come prodotti affini. Quindi, una maggiore superficie consentirebbe di affrontare in modo più organico ed efficiente l'organizzazione di una produzione così variegata. A questo proposito la circolare del MICA n. 115/P.I. del 30 ottobre 1981, che impartisce direttive per la interpretazione della citata legge, consente di adottare dei criteri sufficientemente elastici per autorizzare anche un discreto ampliamento in occasione di ammodernamento dell'impianto. La circolare specifica che possono essere accolte, previo accertamento dei requisiti tecnici ed igienico - sanitari, le richieste di trasformazione e trasferimento che comportano un aumento molto modesto della capacità produttiva, tale da non creare turbativa nel rapporto produzione - consumo.

delle associazioni di categoria possibilmente su supporto informatico, in tempo utile per l'apposizione del visto di cui all'art. 7 della legge n. 1002 del 1956 entro il 31 gennaio. In caso di mancata restituzione entro il 31 gennaio la camera di commercio procede tramite i funzionari addetti alla redazione del verbale di accertamento ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981.

Il Ministro: Bersani

⁷ *In allegato si riporta uno schema di modello*