



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 245 del 2017, proposto da Associazione Granosalus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Dalfino e Giovanna Mevoli, con domicilio digitale come da PEC iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE);

***contro***

Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Foggia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluigi Prencipe, con domicilio digitale come da PEC iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE);

***per l'annullamento***

“- dei listini settimanali dei prezzi dei cereali e sfarinati pubblicati sul sito istituzionale della Camera di Commercio di Foggia (alla sezione mercato e tutela, osservatorio prezzi, storico dei listini settimanali) dal n. 1 al n. 48 del 2016 e dal n. 1 al n. 6 del 2017 e fino ad oggi, e dei sottesi verbali settimanali della Commissione

tecnica, istituita presso la Camera di commercio di Foggia;

-di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, ancorché non conosciuti, in particolare dei “modelli” da allegarsi ai suddetti verbali nonché, ove occorra, delle deliberazioni di Giunta camerale n. 52/2009 e n. 67/2016, relativamente al punto 3, lettera b);

nonché per la declaratoria di illegittimità

dell'operato della Camera di Commercio, della Commissione tecnica e del componente Ufficio nella relazione e determinazione dei prezzi dei cereali e sfarinati settimanalmente riportati nei listini prezzi all'ingrosso pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente per tutto il 2016 e nel periodo gennaio/febbraio 2017, fino ad oggi”;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ente intimato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2019 l'Avv. Donatella Testini e uditi per le parti i difensori avv. Giuseppe Dalfino e avv. Gianluigi Prencipe;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Espone parte ricorrente - associazione composta da produttori e consumatori di grano nonché da loro associazioni di tutela, avente il fine statutario, fra l'altro, di contrastare ogni forma di speculazione o abuso nel mercato a danno degli agricoltori – di aver presentato, in data 28 novembre 2016, istanza di accesso ai verbali e agli atti (fatture o altri documenti) riguardanti l'attività di rilevazione e di formazione del prezzo del grano duro da parte della Commissione prezzi della Camera di commercio industria artigianato e agricoltura (CCIAA) di Foggia; ciò al fine di verificare se effettivamente, come ritenuto, la Commissione tecnica avesse abbassato, nella seduta del 23 novembre 2016, “il prezzo del grano di un euro a

quintale sulla base di sole due fatture attestanti transazioni l'una di 100mila euro e l'altra di 50mila euro, per un volume massimo di 7mila quintali all'interno di una sola categoria di operatori"; nonché, nella successiva seduta del 30 novembre 2016, l'abbassamento del prezzo "di 0,50 euro a quintale sulla base di sole cinque fatture attestanti un volume massimo di transazioni per 50mila quintali, sempre all'interno di una sola categoria".

Consentito l'accesso ai verbali della Commissione dal numero 1 al numero 47 del 2016, ma non alle fatture e ai modelli di rilevazione dei prezzi ad essi allegati, soggiunge parte ricorrente che la Camera di commercio, a seguito di un'ulteriore istanza di accesso, con nota in data 13 febbraio del 2017, dichiarava che i detti modelli "si riferiscono esclusivamente alla versione cartacea del listino prezzi prontamente pubblicato, in versione elettronica, nella seguente pagina del sito internet istituzionale dell'Ente..."; con ciò, a dire dell'associazione deducente, confermando l'inesistenza di detti modelli e, comunque, la loro difformità rispetto alla delibera giuntale n. 67 del 2016, concernente le problematiche connesse alla rilevazione dei prezzi dei cereali.

Tanto premesso, con il presente mezzo di tutela, notificato in data 20 febbraio 2017, la parte ricorrente - dando atto della pendenza, all'epoca, del ricorso iscritto al numero di registro generale 93 del 2017 di questo Tribunale volto ad ottenere l'accesso ai modelli e alle fatture allegati ai verbali - deduce l'illegittimità dei listini settimanali dei prezzi dei cereali e sfarinati pubblicati sul sito istituzionale della CCIAA di Foggia "dal n. 1 al n. 48 del 2016 e dal n. 1 al n. 6 del 2017 e fino ad oggi", chiedendone l'annullamento unitamente ai sottesi verbali della Commissione tecnica e ai modelli allegati; nonché, ove occorra, delle deliberazioni della Giunta camerale nn. 52 del 2009 e n. 67 del 2016, relativamente al punto 3, lettera b).

Questi i motivi di ricorso.

*I) Violazione degli artt. 2, 3 e 41 Cost.; Violazione e falsa applicazione: della L. n. 580/ 1993; degli artt. 1 e 3 della L. n. 241/1990; del D. Lgs. n. 206/2005 e s.m.i. d*

*ella L.n. 190/ 2012; degli artt. 6, 12 e 44 Statuto camerale; dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa; dei canoni di logicità, proporzionalità e ragionevolezza nell'esercizio dell'attività discrezionale; dei parametri di riferimento di cui alle delibere di Giunta nn. 52/2009 e 67/2016. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto assoluto di istruttoria, il logicità, motivazione carente e apparente, abnormità procedimentale, Sviamento.*

Premesso che

- alle Camere di commercio spetta, fra le altre, la funzione di rilevazione dei prezzi all'ingrosso relativi alle transazioni tra gli operatori di settore e la determinazione degli stessi a fini di pubblica fede (richiamando la legge n. 580 del 1993; il d.P.R. n. 620 del 1955; nonché l'articolo 44, comma 2, lett. c), dello Statuto camerale);
  - tale funzione consiste nel puntuale monitoraggio dei prezzi e delle quotazioni medie che sono stati effettivamente praticati in una determinata fase di scambio (ingrosso), ad una certa epoca (rilevazioni settimanali) e in una determinata piazza;
  - la CCIAA di Foggia, ove non è presente una vera e propria borsa merci bensì una c.d. sala contrattazioni, rileva settimanalmente le contrattazioni svoltesi nella provincia e determina i prezzi che confluiscono nel "Listino prezzi all'ingrosso" attraverso un procedimento a cura dell'Ufficio Prezzi e della Commissione tecnica per la determinazione dei prezzi dei cereali e sfarinati, composta da rappresentanti dei settori economici interessati;
  - la Giunta camerale ha disciplinato tale procedimento di rilevazione con le delibere nn. 52 del 2009 e 67 del 2016, al fine di garantire la massima affidabilità dei prezzi, data "l'importanza delle quotazioni camerale e la necessità che ad esse sia assicurato il massimo livello di certezza e trasparenza nell'interesse di tutti gli operatori che si muovono sul mercato";
- assume parte ricorrente che tale procedura sia stata disattesa, generando prezzi di listino del tutto sganciati dalla realtà.

Rileva che nei verbali della Commissione tecnica si legge “Il Presidente dichiara aperta la seduta ed invita i presenti a riferire sulle rilevazioni effettuate. Dopo ampia e approfondita discussione, a maggioranza, la Commissione decide di approvare i prezzi, di cui ai modelli allegati, che vengono pubblicati nel listino” di ciascuna settimana.

Le rilevazioni dei prezzi, pertanto, non si baserebbero su dati documentati da fatture o da altri riscontri certi e facilmente verificabili, ma su dati riportati solo oralmente dai presenti; e pertanto sarebbero il frutto di un’istruttoria deficitaria, in contrasto con le delibere giuntali nn. 52 del 2009 e 67 del 2016 a mente delle quali le quotazioni devono essere basate “su elementi certi di valutazione e quindi su transazioni che:

... c) siano documentate da fatture o da altri riscontri certi e verificabili in ordine ai prezzi realizzati, in difetto dei quali l’ufficio sarà autorizzato a non variare le quotazioni della settimana precedente oppure a non quotare”.

Soggiunge parte ricorrente l’illegittimità della precedente lettera b) che, nel dettare i criteri per le quotazioni, va riferimento a transazioni che “b) riguardino il prodotto locale con partite significative a discrezione del presidente della commissione”; con ciò attribuendo a quest’ultimo un irragionevole arbitrio.

Sottolinea, infine, che nei listini impugnati si legge che “a partire dal 9 giugno 2010 i prezzi riferiti al grano duro si intendono all’ingrosso, franco partenza di stoccaggio”, in violazione del criterio di quotazione per cui “i prezzi sono fissati alla produzione, per merce resa franco luogo di conservazione: azienda agricola, cooperativa agricola o altro luogo di deposito, per pagamento a pronti, Iva esclusa”, previsto dalla delibera giuntale n. 52 del 2009.

*II) Violazione degli artt. 2, 3 e 41 Cost.; Violazione e falsa applicazione: della L. n. 580/1993; degli artt. 1 e 3 della L. n. 241/1990; del D.Lgs. n. 206/2005 e s.m.i. (Codice Consumo) della L. n. 190/2012 e della normativa Antitrust; dell’art. 2598 comma 3 cc.; dei principi comunitari ex artt. 101, 102 e 107 TFUE; degli artt. 12 e 44 Statuto camerale; dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento*

*dell'azione amministrativa; dei canoni di logicità, proporzionalità e ragionevolezza nell'esercizio dell'attività discrezionale; delle delibere di Giunta nn. 52/2009 e 67/2016. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto assoluto di istruttoria, illogicità, motivazione carente e apparente, abnormità procedimentale. Sviamento.*

Nell'affermare che l'esito dell'illegittima rilevazione dei prezzi da parte della CCIAA è la determinazione di prezzi aleatori che hanno condotto ad un loro rilevante abbassamento e a una conseguente ritrazione delle contrattazioni a favore dei grani provenienti dall'estero (ad esempio, il prezzo medio dei grani locali sarebbe pari ad euro 21,58 al quintale, quello del grano importato sarebbe pari ad euro 28/33 al quintale), deduce parte ricorrente che ciò si traduce in una violazione delle regole della libera concorrenza e dell'iniziativa economica privata, in violazione della normativa europea e nazionale in materia; assume, altresì, la violazione delle norme in materia di aiuti di Stato, invero, senza rappresentarne le ragioni.

Conclude per l'annullamento degli atti gravati, in accoglimento del ricorso.

La Camera di commercio, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'infondatezza del gravame, invocandone la reiezione.

L'istanza cautelare, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente, è stata respinta dalla Sezione von ordinanza n. 145 del 2017.

L'ulteriore successiva istanza cautelare presentata dalla ricorrente è stata respinta con ordinanza n. 281 del 2018.

Previo deposito di un'ulteriore memoria della ricorrente, la causa viene ritenuta per la decisione alla pubblica udienza del 5 marzo 2019.

2. Ad integrazione di quanto esposto in fatto, si rileva che, con sentenza n. 289 del 7 giugno 2017, la Sezione III di questo Tribunale ha ordinato alla Camera di commercio di esibire alla ricorrente i documenti (fatture e altro) che sono stati presi a riferimento per l'accertamento dei prezzi nelle riunioni della Commissione,

riferite al periodo 1 gennaio – 24 novembre 2016, nonché i modelli allegati ai verbali.

La documentazione ostesa è stata versata agli atti del giudizio dalla ricorrente in data 30 gennaio 2018.

3. Nel presente giudizio è controversa la legittimità del procedimento di formazione dei prezzi dei cereali e sfarinati confluiti nei listini pubblicati sul sito della Camera di commercio dal numero 1 al numero 48 del 2016 e dal numero 1 al numero 6 del 2017.

Giova precisare fin d'ora che la spiegata domanda di annullamento non può che essere limitata al predetto oggetto, non essendo ammissibile la pur proposta impugnazione di atti successivi al ricorso, quali i listini settimanali “fino ad oggi”, trattandosi di atti non adottati alla data di proposizione del gravame.

Secondo la prospettazione attorea, i listini prezzi innanzi indicati sarebbero illegittimi in quanto adottati all'esito di un'istruttoria non conforme al relativo procedimento di rilevazione, così come disciplinato dalle delibere della Giunta camerale nn. 52 del 23 giugno 2009 e 67 del 18 luglio 2016, e conseguentemente deficitaria.

3.1. Occorre, pertanto, in via preliminare, individuare le fonti che disciplinano tale procedimento.

L'articolo 19 del regolamento della Sala contrattazioni (approvato con delibera della Giunta camerale n. 422 del 9 ottobre 1961), inserito nel Capo IV “Accertamento dei prezzi e formazione del listino”, dispone che “La rilevazione dei prezzi viene fatta secondo le norme contenute in apposito regolamento per la formazione del listino dei prezzi all'ingrosso, approvato dalla Giunta camerale”.

Emerge dagli atti del giudizio che un atto giuntale appositamente denominato “regolamento per la formazione del listino dei prezzi all'ingrosso” non sia mai stato adottato dalla Giunta.

Tuttavia, considerato che la competenza a regolamentare il procedimento di formazione del listino è attribuita alla Giunta, le attuali fonti di disciplina vanno

effettivamente individuate nelle delibere giuntali nn. 52 del 23 giugno 2009 e 67 del 18 luglio 2016 e negli atti ivi richiamati, non potendo condividersi quanto affermato dalla difesa dell'Ente nella seconda memoria circa l'inesistenza di "alcuna disposizione di legge che ne regoli il funzionamento, se non le norme tecniche emanate dall'ISTAT e risalenti al 1980".

Da tali fonti emerge il modulo procedimentale (inesorabilmente troppo scarno, atteso che pur essendo stata avvertita, fin dal 1961, l'esigenza di una disciplina organica, contenuta per l'appunto in un apposito "regolamento", esso non è mai stato adottato) che si viene a descrivere.

La funzione di rilevazione periodica dei prezzi medi dei prodotti della filiera agroindustriale è di titolarità dell'Ufficio prezzi.

Per la categoria dei "cereali e sfarinati", l'Ufficio prezzi si avvale di una Commissione tecnica (composta dai rappresentati dei settori economici interessati alla filiera commerciale) con funzioni consultive e di collaborazione (primo paragrafo della delibera n. 52 del 2009).

È prevista la rilevazione dei prezzi, a cura di un apposito incaricato, su appositi modelli contenenti l'indicazione del prezzo ricevuto, del settore di appartenenza dell'operatore, del luogo di consegna e delle condizioni di pagamento (settimo paragrafo della delibera n. 67 del 2016).

I prezzi, prima della pubblicazione del listino, devono essere sottoposti all'esame e all'approvazione della Commissione tecnica, riunita subito dopo la chiusura delle contrattazioni (ottavo paragrafo della delibera n. 67 del 2016).

Il criterio di quotazione del prezzo del grano duro, a far data dal 2010, a seguito di apposita delibera della Camera di commercio - non versata in atti, ma citata dalla Camera di commercio nella memoria depositata il 28 marzo 2017 e non contestata - , è quello all'ingrosso, franco partenza luogo di stoccaggio.

Le quotazioni devono essere basate su elementi certi di valutazione e quindi su transazioni che: a) si siano chiuse con pagamento a pronti, escluse le cessioni in

conto deposito; b) riguardino il prodotto locale con partite significative a discrezione del presidente della commissione; c) siano documentate da fatture o da altri riscontri certi e verificabili in ordine ai prezzi realizzati, in difetto dei quali l'ufficio sarà autorizzato a non variare le quotazioni della settimana precedente oppure a non quotare.

I prezzi devono essere rilevati non soltanto con riferimento alla produzione ma anche a fasi successive della filiera commerciale se a queste fanno riferimento i contratti chiusi.

Gli elementi raccolti devono essere sottoposti al parere della Commissione tecnica per l'accertamento dei prezzi all'ingrosso (ultimo paragrafo della delibera n. 52 del 2009).

Nell'ipotesi di cui alla lettera c), deve essere data preferenza alla non quotazione del prodotto piuttosto che all'invarianza del prezzo (ultimo paragrafo della delibera n. 67 del 2016, che, dunque, è innovativa della precedente solo su tale punto).

3.2. Dalla documentazione versata in atti, anche all'esito del giudizio di accesso conclusosi con sentenza di accoglimento n. 289 del 7 giugno 2017, è emerso che, in relazione ai listini dei quali viene ammissibilmente richiesto l'annullamento, la Commissione tecnica, nonostante quanto verbalizzato nelle riunioni settimanali, non ha approvato i prezzi di cui ai modelli redatti dall'apposito allegato, in quanto gli unici atti allegati ai relativi verbali risultano essere le fatture le *mail* con cui gli operatori hanno comunicato all'Ufficio prezzi le transazioni avvenute nella settimana di riferimento.

Trova, dunque, conferma documentale quanto dedotto dalla parte ricorrente circa l'assenza di rilevazione dei prezzi da parte dell'incaricato dell'Ufficio, in violazione di quanto prescritto dalle norme procedurali sopra riportate.

La Camera di commercio, fin dal riscontro del 13 febbraio 2017 in sede di accesso, aveva dichiarato, e confermato con nota del 7 luglio 2017, che i modelli "si riferiscono esclusivamente alla versione cartacea del listino prezzi prontamente pubblicato, in versione elettronica, nelle seguente pagina del sito internet

istituzionale dell'Ente...".

Di tali modelli, tuttavia, non v'è traccia; e, soprattutto, negli atti procedurali non v'è traccia delle informazioni che gli stessi dovrebbero contenere, con particolare riferimento alle *mail* allegate, inidonee, ad esempio, a dare conto del luogo di consegna e delle modalità di pagamento.

Evidenzia il Collegio come dalla documentazione agli atti sia dato rilevare come le determinazioni dei prezzi da inserire nei listini sia stata frutto di una decisione adottata sulla base di accertamenti dei quali non è dato rilevare alcuna traccia, idonea a comprovare le determinazioni assunte in seno alla Commissione.

Ciò si è, quindi, tradotto in provvedimenti la cui motivazione non è adeguatamente supportata da riscontri oggettivi completi: in altre parole, essendo l'approvazione della Commissione motivata *ob relationem* "ai prezzi di cui ai modelli allegati", l'assenza degli stessi si traduce in un insuperabile *deficit* motivazionale.

Se l'attività di determinazione (finale) della media dei prezzi (già) rilevati – ultimo segmento dell'attività procedimentale in discorso - può qualificarsi alla stregua di mero accertamento tecnico, a uguali conclusioni non può pervenirsi riguardo alla preliminare attività di rilevazione dei prezzi, che costituisce il *proprium* della funzione attribuita alla Camera di commercio.

Nelle delibere di giunta innanzi citate, infatti, viene regolamentata l'attività di rilevazione; ed è su questa attività che la Commissione è chiamata a pronunciarsi, come peraltro confermato dai verbali, che danno atto dell'invito ai presenti a riferire sulle rilevazioni effettuate.

Tuttavia, anche a voler ammettere che le fatture allegate ai verbali possano contenere le informazioni che dovrebbero risultare dai modelli (assenti) richiamati dalle delibere, non è dato comprendere perché i dati rilevati siano stati ritenuti idonei e significativi.

L'attività in discorso, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa dell'Ente, non rappresenta una mera attività notarile, essendo, invece, estrinsecazione del potere

attribuito all'Amministrazione per la corretta determinazione dei prezzi all'ingrosso delle merci, senz'altro discrezionale proprio nell'attività di rilevazione dei prezzi, che richiede di selezionare le transazioni in base alle loro caratteristiche e alla loro significatività; tanto è vero che può addivenirsi anche alla decisione di non variare le quotazioni o non quotare.

Il primo motivo di ricorso, pertanto, è fondato nella parte in cui censura il difetto d'istruttoria e motivazione, non essendovi peraltro prova in atti che il contenuto dei listini gravati non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

3.3. La censura, articolata nel primo motivo di ricorso, avverso la lettera b) delle delibere di giunta (che fa riferimento alla discrezione del presidente della commissione in relazione alle partite significative di prodotto locale) non è suscettibile favorevole apprezzamento in quanto eccessivamente generica: non appare *ex se* irragionevole attribuire al presidente di un organo collegiale il potere discrezionale di fissare criteri generali di valutazione.

3.4. Parimenti non condivisibile è la dedotta violazione del criterio di quotazione adottato a partire dal mese del 2010, in quanto il superamento del precedente criterio indicato dalle Norme Tecniche elaborate dall'ISTAT nel 1980, al contrario di quanto sostenuto in ricorso, risulta agganciato ad una apposita delibera assunta dall'Ente nel 2010 e preannunciata nella delibera n. 52 del 2009, la quale rappresentava la necessità di un intervento idoneo ad "assecondare il progressivo miglioramento del mercato, armonizzandolo con l'intero quadro nazionale, e adeguando la rilevazione e pubblicizzazione dei prezzi alle sue nuove ed effettive condizioni"; la delibera precisava inoltre che "Ciò vale soprattutto per il listino prezzi che, pur mantenendo la sua efficacia in relazione alla connotazione di origine del mercato cerealicolo locale, presenta lacune in ordine alle successive fasi transattive di filiera e, in particolare e in particolare a quelle attinenti la prima trasformazione del prodotto che pure costituisce un momento di particolare rilevanza per l'economia della Provincia".

4. Il secondo motivo di ricorso, volto a descrivere gli asseriti effetti lesivi della

concorrenza della illegittima determinazione dei prezzi, è inconferente rispetto alla domanda di annullamento, la sola ad essere stata effettivamente proposta, in quanto si appunta sulle ipotetiche conseguenze della ridetta illegittimità e, come tale, si rivela esorbitante dal paradigma dell'invalidità.

5. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla le determinazioni contenute nei listini settimanali dei prezzi dei cereali e sfarinati impugnati.

Condanna la parte resistente alla rifusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente, che liquida nella misura di euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato, se versato.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente

Angelo Fanizza, Primo Referendario

Donatella Testini, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Donatella Testini**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppina Adamo**

**IL SEGRETARIO**

