

**AS1130 – RICHIESTA DI AUTORIZZAZIONE ALLA RIVENDITA ORDINARIA DI TABACCHI**

Roma, 5 marzo 2014

Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Amministrazione Autonoma dei Monopoli di  
Stato – AAMS

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 19 febbraio 2014, ha deliberato di esprimere parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, così come introdotto dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (decreto *Salva Italia*), convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, relativamente al contenuto del provvedimento del 13 dicembre 2013, di cui l'Autorità ha avuto conoscenza in data 23 dicembre 2013, con il quale è stata rigettata una richiesta di autorizzazione alla rivendita ordinaria di tabacchi presentata dal Sig. Corrado Pasotto, per presunta violazione del criterio delle distanze minime di cui al D.M. 21 febbraio 2013, n. 38 ("*Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo*").

In particolare, in particolare, il motivo del diniego è il "*superamento del rapporto tra rivendite in funzione del numero di abitanti; pertanto l'istanza potrebbe essere presa in considerazione soltanto qualora il locale distasse dalla più vicina rivendita oltre 600 metri. Considerato che tale distanza è inferiore ai predetti metri 600 [...]*", è stato disposto il rigetto della citata richiesta.

L'Autorità, sul punto, intende svolgere le seguenti considerazioni.

Il provvedimento contestato e i suoi atti presupposti (in particolare, il Regolamento approvato con D.M. 21 febbraio 2013, n. 38<sup>1</sup>) integrano una violazione dei principi a tutela della concorrenza nella misura in cui ostacolano l'accesso e l'esercizio dell'attività di commercio dei tabacchi sulla base di criteri volti a contingentare l'offerta, prevedendo distanze minime tra i rivenditori di tabacchi, in contrasto con l'art. 34, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (cd.

---

<sup>1</sup> In particolare, il Regolamento approvato con D.M. 21 febbraio 2013, n. 38 che ha subordinato l'apertura di nuove rivendite ordinarie di tabacchi al rispetto di (i) una serie di requisiti relativi a distanze minime con la più vicina rivendita, che varia a seconda dell'entità della popolazione del Comune, nonché (ii) di produttività minima (i.e., l'istituzione di una nuova rivendita è subordinata al superamento di certe soglie minime di fatturato da parte delle rivendite già esistenti nella zona). Inoltre, (iii) il Regolamento qualifica l'attività di rivendita di tabacchi presso gli impianti di distribuzione come ordinaria, in tal modo sottoponendola ad entrambi i requisiti previsti per le rivendite ordinarie in materia di distanze minime e produttività minima e (iv) subordina l'attività di rivendita di tabacchi presso gli impianti di distribuzione carburanti a requisiti più restrittivi rispetto a quelli contemplati dall'art. 28, comma 8, lettera b), del D.L. n. 98/2011 in materia di liberalizzazione dei cd. servizi non oil.

decreto *Salva Italia*), convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (cd. *Salva Italia*) e in violazione degli artt. 49 e 56 TFUE.

Già recentemente l'Autorità si era espressa sul punto<sup>2</sup>, evidenziando, a proposito del D.M. 21 febbraio 2013, n. 38, che la previsione di distanze minime tra i rivenditori e l'individuazione di criteri di produttività minima delle rivendite esistenti per l'apertura di nuove rivendite si pongono in palese contrasto con il disposto dell'art. 34 del citato decreto *Salva Italia*, il quale al comma 2 sancisce che “[l]a disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità”. Il comma 3 sancisce poi che “[s]ono abrogate le seguenti restrizioni disposte dalle norme vigenti: (...) b) l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica.

Con riferimento alla normativa europea, il provvedimento dell'AAMS del 23 dicembre 2013 si pone altresì in contrasto con il disposto degli artt. 49 e 56 TFUE in materia di libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, come recentemente riconosciuto dalla Corte di Cassazione la quale ha ritenuto che “in base ai principi di parità di trattamento e di effettività nonché agli artt. 43 e 49 CE [oggi artt. 49 e 56 TFUE], uno Stato membro non può escludere una categoria di operatori dall'attribuzione di concessioni per l'esercizio di un'attività economica (...) proteggendo le posizioni commerciali acquisite dagli operatori esistenti attraverso la previsione di determinate distanze minime tra gli esercizi dei nuovi concessionari e quelli degli operatori già esistenti”. Pertanto, “un regime di monopolio statale che operi mediante il sistema delle concessioni può non confliggere con i principi del Trattato CE [oggi TFUE], ma le eventuali limitazioni imposte devono rispondere a principi precisi che concernono le libertà di insediamento e di prestazione dei servizi e devono rispondere a “motivi imperativi di interesse generale” con proporzionalità, non discriminazione, trasparenza e chiarezza. In assenza dei suddetti requisiti (...) le libertà previste dagli artt. 43 e 49 del Trattato [CE, oggi artt. 49 e 56 TFUE] conservano piena espansione e la disciplina nazionale in contrasto con esse deve essere disapplicata” (cfr. sentenza della Corte di Cassazione, Sez. III penale, del 23 gennaio 2013, n. 12630).

Pertanto, l'Autorità ritiene che il provvedimento del 13 dicembre 2013 con cui l'AAMS ha rigettato una richiesta di autorizzazione alla rivendita ordinaria di tabacchi presentata dal Sig. Corrado Pasotto e tutti i suoi atti presupposti tra cui il D.M. 21 febbraio 2013, n. 38 (“*Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo*”) integrino una violazione dei principi a tutela della concorrenza nella misura in cui impongono il rispetto delle distanze minime tra i rivenditori di tabacchi, in contrasto con l'art. 34, commi 2 e 3 del decreto *Salva Italia* e in violazione degli artt. 49 e 56 TFUE, in quanto introduce ostacoli ingiustificati al libero esercizio di attività economiche.

---

<sup>2</sup> Segnalazione ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/1990, al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro dell'Economia e delle Finanze, con la quale auspicava “una modifica della regolamentazione riguardante l'accesso al mercato della vendita al dettaglio dei prodotti del tabacco, affinché siano abolite le distanze minime, le valutazioni di produttività degli esercizi, le discriminazioni fra operatori in ragione del titolo di esercizio dell'attività e, più in generale, tutte le forme di programmazione della struttura dell'offerta” (AS1059, *disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo dell'11 giugno 2013*).

Ai sensi dell'art. 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/90, l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere la violazione della concorrenza sopra esposta. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---

***Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso avverso il provvedimento del 13 dicembre 2013 con cui l'AAMS - Agenzie delle Dogane e dei Monopoli aveva rigettato una richiesta di autorizzazione alla rivendita ordinaria di tabacchi***

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 20 maggio 2014, ha deciso che non impugnerà davanti al Tar competente il provvedimento del 13 dicembre 2013 con cui l'AAMS – Agenzia delle Dogane ha rigettato una richiesta di autorizzazione alla rivendita ordinaria di tabacchi. Infatti, l'Autorità ha ritenuto che sono venuti meno i presupposti per l'impugnazione ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge n. 287/1990.

In particolare, nel parere motivato deliberato nella riunione del 19 febbraio 2014, ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge n. 287/1990, l'Autorità aveva ritenuto che il richiamato provvedimento e il presupposto decreto ministeriale 21 febbraio 2013, n. 38 (“Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo”) integrassero una violazione dei principi nazionali e comunitari a tutela della concorrenza nella misura in cui impongono il rispetto delle distanze minime tra i rivenditori di tabacchi, in contrasto con l'art. 34, commi 2 e 3 del decreto Salva Italia e in violazione degli artt. 49 e 56 TFUE, introducendo ostacoli ingiustificati al libero esercizio di attività economiche.

A seguito del ricevimento del parere motivato dell'Autorità, l'AAMS, con comunicazione pervenuta il 13 maggio 2014, ha illustrato più compiutamente la *ratio* sottesa alla previsione del requisito della distanza minima che si giustifica quale strumento per rendere più difficoltoso l'approvvigionamento dei prodotti da fumo, nell'ottica di tutelare la salute pubblica coerentemente con i criteri disciplinati alla Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo. In particolare, come osservato recentemente anche dal TAR Lazio con sentenza 14 maggio 2014, n. 5022, la predetta Convenzione contempla specifiche misure volte a disincentivare l'offerta di tabacchi (la parte IV della Convenzione) tra le quali figurano anche quelle volte a “*promuovere, all'occorrenza, soluzioni di sostituzione economicamente valide per i coltivatori, i lavoratori e, a seconda dei casi, i venditori*”, confermando, dunque, la possibilità di limitare lo sviluppo della rete di vendita al fine di contrastare efficacemente il tabagismo.

Tanto premesso, l'Autorità ha disposto l'archiviazione del procedimento ritenendo che le circostanze evidenziate abbiano determinato il venir meno dei presupposti per un'eventuale impugnazione innanzi al giudice amministrativo del provvedimento oggetto del parere deliberato dall'Autorità nel corso della riunione del 19 febbraio 2014 ai sensi dell'art. 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

---