

**Sull'autorizzazione al trasferimento fuori sede di una rivendita tabacchi: i poteri dell'Amministrazione ed i criteri *ex lege* stabiliti di adeguata dislocazione.**

I. La disciplina relativa alla “*Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio*” è, tutt’oggi, contenuta nella L. n. 1293 del 22 dicembre 1957, come successivamente modificata ed integrata, il cui art. 21, primo comma, dispone, quale principio generale, che: “*le rivendite ordinarie sono istituite dove e quando l’Amministrazione lo ritenga utile ed opportuno nell’interesse del servizio*”.

La richiamata disposizione, quindi, riconosce espressamente alla Pubblica Amministrazione un’accentuata discrezionalità (“*dove e quando .. ritenga utile ed opportuno*”) nell’esame delle domande del privato relative all’istituzione di rivendite di generi di monopolio.

Ad “integrare” la citata normativa, si sono susseguite nel tempo<sup>1</sup> diverse circolari ministeriali: da ultimo, la circolare dell’Agenzia delle Dogane n. 04/63406 del 25 settembre 2001<sup>2</sup>, nel cui *incipit* si rimarca: “.. .. *l’intento di rendere sempre più funzionale l’assetto dei punti vendita dei generi di monopolio e la necessità di razionalizzare ulteriormente le procedure connesse ai relativi impianti*”.

Dunque, la valutazione della sussistenza o meno di ragioni specifiche per procedere all’istituzione o al trasferimento di una rivendita di generi di monopolio attiene alla scrupolosa valutazione della P.A.: valutazione che non può non tener conto, oltre che dei parametri obiettivi di distanza e reddituali prefissati dalla normativa, anche - e soprattutto - delle reali ed imprescindibili esigenze territoriali.

---

<sup>1</sup> Ed infatti, nel tempo, sono state emesse le seguenti Circolari ministeriali: n. 04/60570 del 20.01.1971; n. 04/763477 del 15.07.1988; n. 94/61500 del 15.05.1996; nonché, da ultimo, la n. 04/63406 del 25.09.2001. Si precisa che anche la precedente citata circolare del 1996 disciplinava espressamente il trasferimento delle rivendite subordinandolo al rispetto delle “*obiettive esigenze dell’assetto di vendita in funzione del pubblico interesse*”: principio, quest’ultimo, ribadito dalla richiamata Circolare ministeriale del 2001.

<sup>2</sup> - recante “*Nuove istruzioni sulla istituzione e sul trasferimento delle rivendite ordinarie e speciali, nonché sul rilascio e rinnovo dei patentini*” -

In tal senso, l'art. 24, comma 42, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, nel demandare alla fonte regolamentare<sup>3</sup> l'individuazione delle *“disposizioni concernenti le modalità per l'istituzione di rivendite ordinarie e speciali di generi di monopolio, nonché per il rilascio ed il rinnovo del patentino”*, annovera tra i principi di indirizzo, alla lett. a), la *“ottimizzazione e razionalizzazione della rete di vendita, anche attraverso l'individuazione di criteri volti a disciplinare l'ubicazione dei punti vendita, al fine di contemperare, nel rispetto della tutela della concorrenza, l'esigenza di garantire all'utenza una rete di vendita capillarmente dislocata sul territorio ...”*.

Ebbene, in ossequio al cit. D.L. n. 98 del 2011, il D.M. 21 dicembre 2013, n. 38, con precipuo riferimento alla *“distribuzione e vendita dei prodotti da fumo”*, indica compiutamente i principi e/o i *“criteri guida”* a cui l'Amministrazione deve attenersi nelle modalità di istituzione e di trasferimenti di sede di rivendite dei generi di monopolio in esame.

Nello specifico, sin dalle premesse del citato D.M. del 2013, si rimarca *“l'esigenza di garantire all'utenza una rete di vendita adeguatamente dislocata sul territorio con l'interesse pubblico alla tutela della salute ...”*.

Inoltre, si evidenzia che: *“... la razionalizzazione della rete di vendita ... previene ed esclude il possibile sovradimensionamento ingiustificato della rete di vendita e, conseguentemente, costituisce strumento necessario al fine di non alterare l'offerta di tabacchi in misura non corrispondente all'entità della stessa”*.

E' necessario, dunque, garantire l'*“efficienza della rete di vendita”* e, a tal fine, *“tenere conto dell'andamento sia dei prezzi al consumo dei tabacchi lavorati sia della relativa domanda”*.

Sempre all'evidente fine di adeguatamente *“razionalizzare”* la rete di vendita nell'*“istituzione delle rivendite ordinarie”*, ed *a fortiori*, nell'esaminare le richieste di trasferimento di sede delle rivendite già esistenti, occorre tenere *“particolarmente conto delle zone caratterizzate da nuovi sviluppi abitativi, commerciali ovvero della particolare rilevanza assunta dai nodi*

---

<sup>3</sup> Divenuto, poi, il D.M. n. 38 del 2013, di cui si dirà nel prosieguo.

*stradali e dai centri di aggregazione urbana tali da rendere palese carenze dell'offerta in funzione della domanda, nonché delle istanze di trasferimento pervenute agli Uffici"* (art. 3, co. 1). Proprio a tal fine, gli Uffici competenti devono aver riguardo "*.. .. alla luce dei punti vendita già esistenti nonché delle istanze di trasferimento nel frattempo pervenute, della necessità che la rete di vendita dei tabacchi lavorati risulti: a) adeguata ad un effettivo e concreto rapporto tra domanda ed offerta; b) organizzata in modo tale da garantire l'efficienza e l'efficacia dei controlli da parte dell'amministrazione, a tutela dei minori, dell'ordine e della sicurezza pubblica, della salute pubblica, nonché del gettito"* (art. 3, co. 2). Come è agevole intuire, trattasi di una normativa che sottopone all'attenta valutazione della P.A. l'opportunità ed utilità delle istituzioni e dei trasferimenti di sede delle Rivendite tabacchi: il tutto, al fine di conseguire una rete di vendita razionalmente dislocata sul territorio e quanto più **equilibrata** ed **aderente all'effettiva domanda dell'utenza** ed alle **necessità del servizio**, sì da scongiurare, da una parte, inammissibili congestioni degli esercizi di vendita e, dall'altra, evitare carenze e lacune dei predetti esercizi su una determinata zona.

Un ruolo dirimente, dunque, è svolto dai competenti Uffici periferici dell'Agenzia, la cui valutazione, sia in caso di istituzione di nuove rivendite, che nelle ipotesi di richieste di trasferimenti sede di quelle già esistenti, non è confinata alla mera verifica della sussistenza dei parametri di distanza e di reddito, **ma anche** - e soprattutto - alle obiettive esigenze di adeguata dislocazione della rete di vendita, in funzione del pubblico interesse.

A tal fine, pertanto, è onere della P.A. svolgere un'attenta e quanto più **scrupolosa attività valutativa**, non solo a tutela dell'imparzialità dell'azione amministrativa, ma anche per scongiurare illeciti fenomeni di "favoritismo".

**II.** Una logica e corretta interpretazione della normativa in esame, alla luce dei principi fondamentali che permeano la *subjecta materia*, è fornita dalla giurisprudenza amministrativa, la cui posizione tradizionale e consolidata è quella che riconosce alla P.A. una rilevante

discrezionalità nella valutazione delle domande dirette all'istituzione di nuove rivendite o al loro trasferimento.

Nello specifico, si è affermato che: “.. .. *in ossequio alla disciplina generale sui servizi di distribuzione e vendita di generi di monopolio, chiaramente sottesa ad un'equa distribuzione delle rivendite nell'ambito del territorio .. l'autorizzazione alla istituzione di una nuova rivendita di generi di monopoli (e, a “fortiori”, al trasferimento delle rivendite fuori della propria zona di influenza commerciale), è subordinata non solo al rispetto dei parametri di distanza e di reddito .. . , ma anche allo svolgimento della rituale istruttoria con acquisizione di pareri: è quindi necessario che l'amministrazione compia, una volta accertata la presenza di detti parametri, una valutazione sull'opportunità dell'istituzione o del trasferimento orientata all'ottimale distribuzione delle rivendite sul territorio, con conseguente illegittimità del provvedimento che non dia conto nella motivazione della suddetta attività valutativa e di scelta”<sup>4</sup>.*

La giurisprudenza, dunque, ha chiaramente ribadito che l'assetto distributivo delle rivendite in questione deve tener conto dei sopra richiamati **criteri di adeguata dislocazione sul territorio delle rivendite**, così da “*garantire all'utenza una rete di vendita capillarmente dislocata sul territorio*” (di cui al secondo considerando del D.M. n. 38/2013) nonché la “*razionalizzazione della rete di vendita*” (terzo considerando, D.M. cit., additati nel preambolo del Regolamento di cui al D.M. n. 38/2013), **quali ragioni e conseguentemente obiettivi della novella disciplina**: il tutto, all'evidente fine di “[*prevenire*] ed esclude[re] il possibile sovradimensionamento ingiustificato della rete di vendita”<sup>5</sup>.

**III.** La normativa innanzi richiamata e la giurisprudenza, dunque, attribuiscono un rilevante e “responsabile” potere valutativo all'Amministrazione dei Monopoli, che, nell'assentire o meno il trasferimento fuori zona di una rivendita di generi di monopolio, non dismette affatto

---

<sup>4</sup> Così, tra le altre, Tar Campania - Napoli, Sez. III, 17.12.2002, n. 8085.

<sup>5</sup> Così come si legge sin dalle premesse del citato D.M. del 2013.

la propria discrezionalità e non può pronunciarlo unicamente sulla base dei requisiti di distanza e di redditività, dovendo altresì valutare la rispondenza del richiesto trasferimento all'obiettivo di conseguire un assetto della rete di vendita equilibrato e aderente all'effettiva domanda dell'utenza e alle necessità del servizio, onde scongiurare sovrapposizioni di esercizi di vendita nonché, per converso, carenze e lacune nella rete distributiva.

Del resto, diversamente opinando, non si intenderebbe la *ratio* dell'obbligatoria indicazione nella perizia giurata da allegare alla domanda, in ossequio all'art. 11, comma 2, lett. b), D.M. cit., sia delle tre rivendite più vicine alla sede proposta, che delle tre rivendite più vicine alla sede attuale o di provenienza.

La discrezionalità della P.A. è, inoltre, da predicarsi in forza della stessa norma di chiusura dell'art. 11 del D.M. n. 38/2013, dedicato alla disciplina del procedimento di trasferimento delle rivendite ordinarie, ossia il comma 5, secondo cui: *“l'Ufficio competente, in caso di valutazione positiva della domanda di trasferimento e della relativa documentazione pervenuta, effettua la comunicazione di avvio del procedimento al soggetto che ha presentato la domanda e ai titolari delle tre rivendite più vicine situate a distanza inferiore a 600 metri”*, nonché a coloro che possano ricevere un pregiudizio.

Ebbene, il riferimento di cui all'*incipit* della disposizione al *“caso di valutazione positiva della domanda di trasferimento”*, che adombra anche il caso opposto, di valutazione negativa, che può verificarsi malgrado l'istante abbia documentato la sussistenza di tutti i presupposti di distanza e reddituali definiti dal regolamento, non può che equivalere ad implicita attribuzione alla P.A. di un consentito spazio di discrezionale valutazione della domanda di trasferimento.

Sul punto, anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ha marcatamente evidenziato *“l'ampia discrezionalità della pubblica amministrazione nella materia [che] si concentra appunto nella scelta delle zone da considerare necessariamente da servire ulteriormente”*<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> In tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4857.

Secondo la consolidata elaborazione giurisprudenziale, dunque, le richieste di trasferimento possono essere accolte dalla P.A. solo se, nella nuova ubicazione proposta, sussistono tutti i requisiti prescritti per poter addivenire ad una nuova istituzione e, fra tali requisiti, le obiettive esigenze dell'assetto di vendita in funzione del pubblico interesse e del buon andamento del mercato.

Diversi, infatti, sono gli interessi - inclusi quelli dei soggetti già titolari di concessioni - che vanno a comporre la decisione amministrativa, in vista di un'organizzazione efficiente, razionale ed equilibrata del servizio: pertanto, occorre che l'Amministrazione effettui una valutazione comparativa dei contrapposti interessi in gioco, normativamente tutelati, prima di emettere, nell'esercizio dei suoi riconosciuti poteri discrezionali, la sua decisione.

D'altra parte, se così non fosse, si correrebbe il serio rischio di una sorta di liberalizzazione incondizionata, con conseguenti, inevitabili, effetti distorsivi in un settore merceologico del tutto peculiare, contrassegnato, proprio in ragione dei generi posti in commercio, da un regime di contingentamento: il tutto, a danno dell'utenza e degli stessi operatori commerciali.

Gennaio 2018