

Pubblicato il 05/05/2021
N. 03500/2021REG.PROV.COLL.
N. 07810/2013 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7810 del 2013, proposto da
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona,
rispettivamente, del Presidente pro tempore e del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi
dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Eni Rete Oil&Nonoil Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa
dagli avvocati Stefano D'Ercole e Nicola Palombi, con domicilio eletto presso lo studio Stefano
D'Ercole in Roma, piazza di S. Andrea della Valle, 6;

nei confronti

Monia Marsigli, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n.
02840/2013, resa tra le parti, concernente il rigetto della richiesta di istituzione di rivendita speciale
di generi di monopolio.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Eni Rete Oil&Nonoil Spa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 aprile 2021 il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e
rilevato che l'udienza si svolge ai sensi degli artt. 25 del Decreto Legge 137 del 28 ottobre 2020 e 4
comma 1, Decreto Legge 28 del 30 aprile 2020, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di
piattaforma "Microsoft Teams" come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del
Segretario Generale della Giustizia Amministrativa.

FATTO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, sez. II, 20 marzo 2013, n. 2840, ha
accolto il ricorso, proposto dall'attuale parte appellante, Soc. Eni, annullando il provvedimento prot.
n. 30216 del 17 maggio 2012, di rigetto della richiesta di istituzione di rivendita speciale di generi
di monopolio.

Secondo il TAR, sinteticamente:

- sia la norma di fonte primaria, vale a dire l'art. 22 della legge 22 dicembre 1957, n. 1293, che
quella di fonte secondaria e regolamentare, l'art. 53 d.P.R. 14 ottobre 1958, n. 1074 chiariscono la
presenza di una particolare disciplina che il legislatore ha voluto dettare per il rilascio di tali
concessioni rispetto a quella che deve essere seguita e tenuta in considerazione per il rilascio delle
concessioni per le rivendite ordinarie;
- come emerge dal testo della citata norma primaria, proprio l'esplicito riferimento alla mancanza
delle condizioni necessarie per una rivendita ordinaria induce a concludere nel senso che non possa
trovare applicazione, in sede di istituzione di una rivendita speciale, il solo criterio della distanza,

che caratterizza appunto le rivendite ordinarie, occorrendo invece una valutazione improntata a discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, volta specificamente ad accertare la sussistenza dei presupposti stabiliti per la istituzione delle rivendite speciali;

- con specifico riferimento alla istituzione di rivendite speciali continuative presso stazioni di servizio carburanti ed altro si è affermato che l'istituzione o il trasferimento di una rivendita speciale di tabacchi non postula necessariamente il rispetto di requisiti minimi di distanza previsti per le rivendite ordinarie, atteso che l'istituzione di rivendite speciali, infatti, si caratterizza per il fatto che il servizio di vendita è destinato ad essere reso a particolari categorie di persone variamente indicate e qualificate, con la conseguenza che il ricorrere dei requisiti necessari richiesti dall'art. 53 DPR n. 1074 del 1958 costituisce una condizione necessaria perché una rivendita di generi di monopolio possa essere qualificata e concessa come speciale, mentre risultano irrilevanti sia la densità di popolazione della zona che le distanze con altre rivendite di generi di monopoli;

- i distributori di carburante rientrano tra le stazioni di servizio automobilistico, ai sensi dell'art. 53 del regolamento di esecuzione della legge 22 dicembre 1957, n. 1293, approvato con d.P.R. 14 ottobre 1958, n. 1074, con la conseguenza che legittimamente in essi si fa luogo all'istituzione di rivendita speciale di tabacchi;

- l'impugnato provvedimento di reiezione dell'istanza proposta dalla ricorrente, imperniata esclusivamente sul rilievo della accertata minima distanza da altra rivendita, si palesa illegittimo. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli appellante contestava la sentenza del TAR, eccependone l'erroneità.

Con l'appello in esame chiedeva la reiezione del ricorso di primo grado.

Si costituiva la Società appellata chiedendo il rigetto dell'appello.

All'udienza pubblica del 27 aprile 2021 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Rileva il Collegio che, in data 13.9.2011 il Sig. Giampiero Brizzi, procuratore dell'appellante Soc. Eni rete oil&nonoil, aveva presentato istanza presso l'Ufficio Regionale di Bologna dei Monopoli di Stato per l'istituzione di una rivendita speciale all'interno del bar della stazione di servizio automobilistica, sito nel Comune di Zola Predosa (BO), Via Risorgimento n. 77/A.

Con nota prot. n. 18611 del 30.3.2012, l'Amministrazione ha comunicato il preavviso di rigetto ex art. 10-bis L. n. 241-1990, sul presupposto che, agli effetti dell'art. 17, comma 4, D.L. n. 1-2012, convertito in Legge n. 27-2012, "la rivendita speciale nell'impianto di distribuzione carburanti possa essere concessa nel rispetto delle norme e delle prescrizioni tecniche che disciplinano lo svolgimento delle attività in questione".

Secondo l'Amministrazione, "tra le norme in questione rientrano quelle sulle distanze dalle rivendite più vicine, contenute nella circolare AAMS prot. n. 63406 del 25/9/2001, emanata in applicazione dell'art. 22 della L. 1293/1957 e dell'art. 53 del DPR n. 1074/1958. Per il caso in esame, non devono essere inferiori a 500 mt".

Con il provvedimento impugnato in primo grado, prot. n. 30216 del 17.5.2012, l'AAMS – Ufficio Regionale dell'Emilia Romagna, sede di Bologna, ha definitivamente rigettato la suddetta istanza, richiamando espressamente il contenuto del predetto preavviso di rigetto.

2. L'Amministrazione appellante, con un unico motivo, contesta la sentenza del TAR, eccependone l'erroneità, in quanto non avrebbe tenuto conto che il provvedimento non sarebbe motivato solo con la esigua distanza di appena cento metri con la rivendita più vicina, ma si fonderebbe su una valutazione più complessiva circa il fatto che il servizio alla clientela automobilistica può considerarsi sufficientemente fornito dalla rivendita più vicina e che semmai possono sussistere esigenze di maggior capillarità della rete di vendita, in zona, per la suddetta clientela, da soddisfare tramite la concessione di un patentino.

In particolare, tale valutazione "complessiva" sarebbe ancorata ad elementi di fatto, emersi nell'istruttoria e riportati nel provvedimento, da cui è emerso che:

- sulla stessa strada, tra gli 80 e 100 metri, insiste la rivendita (ordinaria) n. 12, fornita di distributore automatico di sigarette H24, aperta anche il sabato pomeriggio e la domenica mattina e

dotata di sufficiente parcheggio per la clientela automobilistica; sempre sulla stessa strada, nelle immediate vicinanze, è collocata anche la rivendita (ordinaria) n.2 e il patentino n. 101478;

- contrariamente a quanto sostenuto nel parere favorevole della Guardia di Finanza, la zona in cui è situata la stazione di servizio del richiedente sarebbe periferica, e il traffico limitato alla popolazione residente in zona.

- la domanda di tabacchi in zona è stata ritenuta, alla luce di un confronto con i redditi della rivendita (ordinaria) più vicina.

3. Il Collegio rileva tuttavia che, dalla motivazione del provvedimento, non emerge alcuna valutazione tecnica complessiva circa le condizioni per istituire nella zona in esame una rivendita speciale per soddisfare la clientela automobilistica.

Come emerge dal testo della norma, sia di fonte primaria - art. 22 della legge 22 dicembre 1957, n. 1293, che quella di fonte secondaria e regolamentare - art. 53 del d.P.R. 14 ottobre 1958, n. 1074, il richiamo alla mancanza delle condizioni necessarie per una rivendita ordinaria implica un apprezzamento discrezionale che abbia ad oggetto l'intera vicenda e che, soprattutto, sia volto a verificare se l'istituzione di una rivendita speciale sia idonea a soddisfare quelle "particolari esigenze di pubblico servizio" in ragione della particolarità categoria di clientela che il rivenditore speciale è destinato a soddisfare".

Come correttamente ha sottolineato il TAR l'istituzione di rivendite speciali si caratterizza per il fatto che il servizio di vendita è destinato ad essere reso in particolari categorie di persone variamente indicate e qualificate, con la conseguenza che risultano irrilevanti sia la densità di popolazione della zona che le distanze con altre rivendite di generi di monopoli (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sez. II, 4 giugno 2020, n. 3543).

Tali conclusioni sono rafforzate dalla disciplina liberalizzatrice introdotta con il comma 8 dell'art. 28 del d. l. n. 98-2011, per come successivamente modificato, da ultimo, con il d.l. n. 16-2012, ai sensi del quale: "Al fine di incrementare la concorrenzialità, l'efficienza del mercato e la qualità dei servizi nel settore degli impianti di distribuzione dei carburanti, è sempre consentito in tali impianti:b)....l'esercizio della rivendita di tabacchi, nel rispetto delle norme e delle prescrizioni tecniche che disciplinano lo svolgimento delle attività di cui alla presente lettera, presso gli impianti di distribuzione carburanti con una superficie minima di 500 mq, a condizione che, per la rivendita di tabacchi, la disciplina urbanistico-edilizia del luogo consenta all'interno di tali impianti la costruzione o il mantenimento di locali chiusi, diversi da quelli al servizio della distribuzione di carburanti, con una superficie utile minima non inferiore a 30 mq".

4. La norma di legge, quindi, non indica alcun diretto riferimento al criterio della distanza da altre rivendite o della densità della popolazione (che rilevano invece per le rivendite ordinarie); piuttosto, in maniera puntuale richiede altri requisiti quale, ad esempio, la superficie minima dell'impianto interessato, non in discussione nel presente giudizio.

La circolare dell'AAMS prot. n. 04-63406 del 25 settembre 2001 deve essere, quindi, disapplicata nella parte in cui fissa criteri di questa natura, come le distanze minime tra le rivendite ordinarie e quelle speciali.

Quindi, a prescindere da criteri di densità di popolazione o di distanza da altri punti di vendita di generi di monopolio, l'Amministrazione ha comunque l'obbligo sia di valutare e considerare l'esistenza di particolari esigenze dedotte dal richiedente ai fini della istituzione della nuova rivendita speciale, tenendo conto che gli automobilisti fruitori nelle stazioni di servizio carburanti costituiscono utenza diversa e distinta da quella stanziale propria delle rivendite ordinarie.

Tali valutazioni non sono state condotte nel caso di specie, in quanto l'Amministrazione ha tenuto conto in via esclusiva dell'ubicazione degli altri punti vendita (ordinari) esistenti nella zona di riferimento, come dimostra il fatto che la motivazione del diniego si fonda sulla presenza, sulla stessa strada, e nelle immediate vicinanze, di altri rivenditori ordinari o titolari di patentini, e come è reso ancor più evidente dal richiamo esplicito in motivazione alla summenzionata circolare del 2012 che, ponendosi in contrasto con il dettato normativo, impone di "tener conto dell'ubicazione degli altri punti vendita esistenti nella zona di riferimento".

5. Alla luce di quanto sopra, sono ininfluenti i richiami ad altri elementi riportati nella motivazione del provvedimento, quali: la collocazione periferica della zona in cui avrebbe dovuto insistere la rivendita speciale; il confronto con i redditi e la disponibilità di parcheggio della rivendita (ordinaria) n. 12, situata sulla stessa strada.

Infatti, la disciplina del tutto liberalizzatrice della istituzione delle rivendite speciali presso gli impianti di distribuzione carburanti si innesta nel dato oggettivo della diversità della utenza che utilizza queste rivendite, a prescindere dalla loro collocazione in centri urbani o lontani dal tessuto urbano.

Inoltre, l'Amministrazione non ha considerato la particolare categoria di consumatori (quella automobilistica) a cui è diretta l'offerta dei generi di monopoli da parte degli impianti di distribuzione di carburante, quali rivenditori speciali, che si distingue da quella dei clienti stanziali, riforniti dal rivenditore ordinario.

L'asserito rischio di una concentrazione di concorrenza è, quindi, infondato, in quanto fondato sul confronto tra operatori di mercato che hanno come destinatari due diverse tipologie di consumatori. Alla luce di quanto esposto, emerge l'insufficienza della motivazione del provvedimento di diniego che, assumendo come parametro di riferimento il confronto con altri rivenditori ordinari posti nelle vicinanze della stazione di servizio automobilistica collocata in via Risorgimento, non contiene alcuna valutazione sulle esigenze della particolare clientela automobilistica del richiedente.

Il patentino, cui si riferisce l'Amministrazione appellante, inoltre, non è rivolto ad una particolare tipologia di utenti ma svolge una funzione integrativa e sussidiaria della normale rete formata dalle rivendite, ed il rilascio di esso deve essere valutato alla luce dell'utilità che potrebbe apportare al servizio, per fronteggiare con un'offerta più comoda una domanda potenzialmente già presente nella zona d'intervento.

Infatti, si deve ribadire, le rivendite speciali si caratterizzano per essere in linea di principio funzionali ad un segmento di domanda tendenzialmente indipendente da quella che interessa le rivendite ordinarie e le altre rivendite speciali.

Tali rivendite non sono finalizzate, come i patentini, ad un più agevole approvvigionamento, ma ad offrire il servizio di vendita di generi di monopolio a particolari categorie di persone variamente indicate e qualificate, con la conseguenza che il ricorrere dei requisiti richiesti dall'art. 53 d.P.R. n. 1074-1958 costituisce una condizione necessaria e sufficiente affinché una rivendita possa essere qualificata come speciale, mentre non risultano decisivi né la densità di popolazione della zona, né le distanze con altre rivendite di generi di monopolio.

Senza dimenticare le censure relative alla violazione della normativa in tema di liberalizzazione degli impianti di distribuzione carburanti e alla possibilità di offrire attività e servizi integrativi (art. 83 bis, comma 17, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), tra cui rientra certamente l'attività di vendita di generi di monopolio.

6. Conclusivamente, alla luce delle predette argomentazioni, l'appello deve essere respinto in quanto infondato.

Le spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda),

Definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe indicato, lo respinge.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese di lite del presente grado di giudizio in favore della parte appellata, spese che liquida in euro 4.000,00, oltre accessori di legge.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giulio Castriota Scanderbeg, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Italo Volpe, Consigliere

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere

L'ESTENSORE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL PRESIDENTE

Giulio Castriota Scanderbeg

IL SEGRETARIO