

Seminario su
“Non oil: nuove norme e nuove opportunità”



Modena, 13 maggio 2012

Non oil

Nuove norme = Nuove opportunità?

L'enigma delle rivendite dei tabacchi

*“La fatale tendenza degli uomini
a smettere di pensare a una questione
quando non è più dubbia
è causa di metà dei loro errori”*

John Stuart Mill

ovvero

Non oil:

Nuove norme = Nuove opportunità?

Cosa è il non oil?

Potremmo definirlo come l'insieme delle attività commerciali e dei servizi all'auto e all'automobilista diversi dalla tipica attività di erogazione dei carburanti e integrativi ad essa.

Ha senso mantenere questa definizione (o simili) che sottintende una distinzione tra Oil & Non Oil?

Oggi gli impianti di distribuzione dei carburanti sono comunemente definiti come “complesso commerciale unitario costituito da uno o più apparecchi di erogazione automatica di carburante per autotrazione, dai relativi serbatoi, dai servizi e dalle attività accessorie” (Legge Regione Piemonte n. 14/2004, art. 3³)

Pertanto, a livello di definizione normativa, l'Oil & il Non oil si fondono nell'unitarietà della natura moderna ed evoluta dell'impianto, che non è più finalizzato solo all'erogazione di carburanti, trattandosi di un complesso commerciale.

In realtà, le norme oggi in vigore non sempre mantengono questa unitarietà, disciplinando in maniera differenziata, dal punto di vista concorrenziale e commerciale, le varie attività esercitabili sull'impianto.

Tale dicotomia è riscontrabile anche nelle Nuove norme?

Secondo il comma 8 dell'art. 28 del D.L. 98/2011, convertito nella Legge 111/2011, come modificato dalla Legge 27/2012 e dalla Legge 44/2012, “*al fine di incrementare la concorrenzialità, l'efficienza del mercato e la qualità dei servizi nel settore degli impianti di distribuzione dei carburanti*”, sono sempre consentite in tali impianti una serie di attività, quali:

- a) l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande;
- b) l'esercizio dell'attività di un punto di vendita non esclusivo di quotidiani e periodici senza limiti di ampiezza della superficie, nonché, tenuto conto delle disposizioni degli articoli 22 e 23 della legge 22 dicembre 1957, n. 1293, 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;
- c) la vendita di ogni bene e servizio, nel rispetto della vigente normativa relativa al bene e al servizio posto in vendita, a condizione che l'ente proprietario o gestore della strada verifichi il rispetto delle condizioni di sicurezza stradale

Tale dicotomia è riscontrabile anche nelle Nuove norme?

Difficile negarlo, in considerazione del fatto che per gli impianti con superficie inferiore a 500 mq e privi di locali chiusi di almeno 30 mq, diversi da quello del servizio di distribuzione di carburanti, non sarebbe più possibile la rivendita dei tabacchi

Pertanto, anche le Nuove norme non si sottraggono alla tentazione di non disciplinare, talvolta, l'impianto come complesso commerciale unitario. Si aggiungono, infatti, a vari casi, anche a livello normativo regionale, dello stesso genere.

Per fare un esempio, l'art. 10 della Legge Regione Lazio 8/2001 (e succ. mod. e int.) consente la localizzazione in alcune zone e sottozone del Piano Regolatore Generale limitatamente ai soli impianti di distribuzione di carburanti, *“con esclusione di eventuali attività commerciali e di ristoro”*.

Si tratta di un esempio, come detto, comunque di rilevante importanza, anche se bisogna riconoscere che molte Regioni hanno in questi anni cercato di favorire l'unitarietà del complesso commerciale, prevedendo il concetto di deroga dalle specifiche norme di settore per l'esercizio delle attività integrative presso gli impianti di carburanti, a condizione che le stesse non vengano cedute separatamente e che decadano con la chiusura definitiva del punto vendita.

Chi ha diritto?

Il comma 10 dell'art. 28 del D.L. 98/2011, convertito nella Legge 111/2011, come modificato dalla Legge 27/2012, prevede che le attività sopra elencate, di nuova realizzazione, anche se installate su impianti esistenti, sono esercitate dai soggetti titolari della licenza di esercizio dell'impianto di distribuzione di carburanti rilasciata dall'ufficio tecnico di finanza, salvo rinuncia del titolare della licenza dell'esercizio medesimo, che può consentire a terzi lo svolgimento delle predette attività.

Il “*titolare dell'autorizzazione*” non compare mai nella norma. Potrebbe essere incluso nell'insieme “*terzi*”, messo cioè nelle stesse condizioni di soggetti estranei all'impianto, a discrezione del “*titolare della licenza d'esercizio*”.

Secondo la norma, quindi, chi ha diritto all'installazione e all'esercizio dell'attività di distribuzione dei carburanti può non aver diritto all'esercizio delle attività Non oil.

In sintesi

In un mercato come quello italiano, caratterizzato da una rete con appena il 15% di impianti dotati di attività non oil, contro il 70% della Francia, l'80% del Regno Unito e il 90% della Germania (fonte NOIA), ci si chiede come mai permangano e vengano ancora oggi emanate norme che, mantenendo la dicotomia di cui abbiamo parlato fino ad ora, non consentono di beneficiare delle auspiccate Nuove opportunità

Nuove opportunità?

Nuove opportunità sulla cui portata sarebbe utile una riflessione.

Legge 111/2011 + Legge 27/2012 vs Legge 133/2008: Cosa di nuovo?

Non si può prescindere da un confronto delle nuove norme con l'art. 83bis del D.L. 112/2008 convertito con la Legge 133/2008, che al comma 17 recitava:

“Al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell’ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l’installazione e l’esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o superfici minime commerciali o che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi”.

Non sembra che le nuove norme abbiano introdotto elementi innovativi, in termini di liberalizzazione, rispetto alla Legge 133/2008. Anzi, come accennato, nel caso della rivendita dei tabacchi viene segnato un preoccupante passo indietro.

Approfondiamo tale tema.

*“Per quanto egoista si possa ritenere l’uomo,
sono chiaramente presenti nella sua natura
alcuni principi che lo rendono
partecipe delle fortune altrui”
Adam Smith*

ovvero

**Non oil:
L’enigma delle rivendite dei tabacchi**

La legge 1293/57 e il D.P.R. 1074/58 disciplinano le modalità di effettuazione della vendita dei generi di monopolio, che può avvenire tramite:

- **Rivendita ordinaria** (*art. 21 della Legge 1293/57*): viene istituita dove e quando l'Amministrazione lo ritenga utile ed opportuno nell'interesse del servizio
- **Rivendita speciale** (*art. 22 della Legge 1293/57*): viene istituita per soddisfare particolari esigenze del pubblico servizio anche di carattere temporaneo quando, a giudizio dell'Amministrazione, mancano le condizioni per procedere alla istituzione di una rivendita ordinaria, ovvero al rilascio di un patentino
- **Patentino** (*art. 23 della Legge 1293/57*): la rivendita ordinaria più vicina al locale cui è concesso il patentino rifornisce quest'ultimo dei generi

L'art. 53 del D.P.R. 1074/58 prevede che:

*“Le rivendite speciali sono istituite dall'Ispettorato compartimentale nelle **stazioni ferroviarie, marittime, tranviarie, automobilistiche, delle avioilinee e di servizio automobilistico**, nelle caserme e nelle case di pena, nonché ovunque siano riconosciute necessità di servizio alle quali non possa sopperirsi mediante rivendita ordinaria o patentino.”*

La regolamentazione di tale materia è avvenuta, sino ad oggi, attraverso l'emanazione di Circolari da parte della Direzione Generale dei Monopoli di Stato. Si segnala in particolare la Circolare 4/63406 del 2001

In realtà, pur la norma consentendo agli impianti di carburanti, definiti “*stazioni di servizio automobilistico*”, la rivendita speciale dei tabacchi, si è assistito in questi anni a una lenta e difficoltosa diffusione di tale attività Non oil; in particolare prima dei numerosi contenziosi sorti nel tempo, a causa della discrezionalità adottata dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato nella fissazione di nuove regole nell'ambito delle proprie circolari e nell'applicazione delle stesse.

In particolare, il TAR e il Consiglio di Stato hanno più volte annullato i provvedimenti di diniego dell'AAMS alle richieste di rivendite speciali presso gli impianti di carburanti, in quanto si basavano su criteri, quali distanze da altre rivendite e produttività (ovvero la potenzialità economica della nuova rivendita), in contrasto con la legislazione in materia.

Le ultime sentenze avevano in particolar modo confortato, basandosi non solo sul diritto sancito dalla Legge 1293/57 e dal D.P.R. 1074/58, ma soprattutto sulla già citata Legge 133/2008 in materia di carburanti.

Una recente sentenza del TAR, confermata dal Consiglio di Stato, poiché la Legge 133/2008 prevede testualmente che non vi possono essere più vincoli alle attività e ai servizi integrativi sugli impianti di carburanti ed essendo l'attività di vendita di generi di monopolio una di tali servizi integrativi, recita che “*l'impugnato diniego risulta in contrasto con le norme che tutelano la libera concorrenza*”

In sintesi, era stato ormai pienamente riconosciuto il diritto ad ottenere la rivendita speciale in relazione alla natura del distributore dei carburanti.

Per eventuali approfondimenti, qui di seguito un elenco delle recenti sentenze a riguardo:

<i>Organo</i>	<i>Numero atto</i>	<i>Anno</i>	<i>Motivazione</i>
TAR Puglia	424	2009	Legge 133/08
Consiglio di Stato	8530	2009	Legge 133/08
TAR Lazio	8950	2009	In quanto "rivendita speciale"
TAR Marche	576	2008	In quanto "rivendita speciale"
TAR Lazio	334	2007	In quanto "rivendita speciale"

Problema apparentemente risolto, ma nell'arco di pochi mesi le Nuove norme hanno rimesso in discussione le Opportunità che si erano venute a creare.

L'art. 24, comma 42, del Decreto Legge 98/2011, convertito con la Legge 111/2011, rinvia a un Regolamento del Ministero dell'Economia, di concerto con il Ministero della Salute, ancora da emanare, la riforma della disciplina delle rivendite dei tabacchi, comprese quelle “*speciali*”, sulla base dei seguenti principi:

“a) 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, con l'interesse pubblico primario della tutela della salute consistente nel prevenire e controllare ogni ipotesi di offerta di tabacco al pubblico non giustificata dall'effettiva domanda di tabacchi;

b) istituzione di rivendite ordinarie solo in presenza di determinati requisiti di distanza e produttività minima;

c) introduzione di un meccanismo di aggiornamento dei parametri di produttività minima rapportato alle variazioni annuali del prezzo medio al consumo dei tabacchi lavorati intervenute dall'anno 2001;

d) trasferimenti di rivendite ordinarie solo in presenza dei medesimi requisiti di distanza e, ove applicabili, anche di produttività minima;

e) istituzione di rivendite speciali solo ove si riscontri un'oggettiva ed effettiva esigenza di servizio, da valutarsi in ragione dell'effettiva ubicazione degli altri punti vendita già esistenti nella medesima zona di riferimento, nonché in virtù di parametri certi, predeterminati ed uniformemente applicabili sul territorio nazionale, volti ad individuare e qualificare la potenzialità della domanda di tabacchi riferibile al luogo proposto;

f) rilascio e rinnovi di patentini da valutarsi in relazione alla natura complementare e non sovrapponibile degli stessi rispetto alle rivendite di generi di monopolio, anche attraverso l'individuazione e l'applicazione, rispettivamente, del criterio della distanza nell'ipotesi di rilascio, e del criterio della produttività minima per il rinnovo.”

La bozza di Regolamento, che sostituirà le circolari dell'AAMS, sarebbe all'esame degli Uffici legislativi dei Ministeri competenti, ma i nuovi principi introdotti dalla legge destano forte preoccupazione, in quanto orientati a ostacolare la rivendita dei tabacchi presso i distributori di carburanti, in contrasto con gli obiettivi di liberalizzazione e semplificazione alla base della norma.

In aggiunta, ecco il comma 8 dell'art. 28 del D.L. 98/2011, convertito nella Legge 111/2011, come recentemente modificato, che è opportuno riportare nuovamente:

“b) l'esercizio dell'attività di un punto di vendita non esclusivo di quotidiani e periodici senza limiti di ampiezza della superficie, nonché, tenuto conto delle disposizioni degli articoli 22 e 23 della legge 22 dicembre 1957, n. 1293, 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”

Il che fa capire per quale motivo qualcuno, esordendo con “l'intera vicenda liberalizzazioni è ormai alle spalle della nostra categoria”, abbia gridato “Vittoria sul filo di lana!”

Probabilmente il trend delle vendite dei tabacchi lavorati (- 4,2% nel 2010 rispetto al 2005 – Fonte Nomisma, “*La Filiera del Tabacco in Italia*”, anno 2011) fa temere ipotetici progetti normativi di liberalizzazione.

Anche se, considerando l’analogo trend negativo delle vendite dei carburanti sulla rete, ci si chiede come mai in questo settore, invece, il legislatore abbia avuto meno scrupoli nel rimuovere, come è giusto che sia, ogni ostacolo o vincolo all’apertura degli impianti di distribuzione dei carburanti.

In sintesi

Immaginando che i citati suggerimenti di Adam Smith sui sentimenti morali non abbiano trovato terreno fertile in alcune categorie verso “*chi si ostinava contro ogni evidenza a sostenere la sostanziale liberalizzazione del nostro settore*” e auspicando di riportare un po’ di sano dubbio al fine di ridare corpo al nostro pensiero, sarebbe forse opportuno apporre all’equivalenza Nuove norme=Nuove opportunità non uno ma tre punti interrogativi.

Grazie della cortese attenzione