

Questo il parere dell'Autorità antitrust del 7 giugno 2007

L'applicabilità dell'articolo 3, comma 1, lettera d) della legge Bersani alle attività di somministrazione di alimenti e bevande.

4. La Circolare esplicativa 3603/C del 28 settembre 2006 della DG Commercio Assicurazioni e Servizi (di seguito Circolare ministeriale), nel chiarire le ragioni che hanno portato il legislatore all'eliminazione dei limiti quantitativi all'insediamento delle attività commerciali, ribadisce espressamente che l'articolo 3, comma 1, lettera d) della legge riguarda sia le attività commerciali individuate dal dlgs 31 marzo 1998, n. 114 che le attività di somministrazione di alimenti e bevande.

La successiva Risoluzione del Ministero dello Sviluppo Economico del 10 ottobre 2006, prot. n. 0008791 (di seguito Risoluzione ministeriale), rilasciata a seguito di uno specifico quesito circa l'applicabilità dell'articolo 3, comma 1, lettera d) della legge Bersani alle attività di somministrazione di alimenti e bevande, afferma che *"il predetto principio facendo espresso riferimento non solo alle quote di mercato, ma anche al volume delle vendite non può che riferirsi alle attività commerciali disciplinate dal d.lgs. 114/1998"*. Tale affermazione sembrerebbe escludere l'applicabilità dell'articolo 3, comma 1, lettera d) della legge Bersani alla determinazione dei parametri numerici previsti per il rilascio delle autorizzazioni relative alle attività di somministrazione di alimenti e bevande di cui alla legge n. 287/1991.

5. Sulla base di tale risposta, sia la Regione Veneto che la Regione Sicilia hanno escluso che l'articolo 3, comma 1, lettera d) della legge Bersani comporti la soppressione delle norme sul parametro numerico previsto dalla legge n. 287/91 in materia di somministrazione di alimenti e bevande.

Al riguardo, la Regione Veneto ha chiarito, in un Avviso concernente la *"Programmazione comunale degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande"*, che i criteri su cui è fondata la programmazione comunale dei pubblici esercizi non attengono ai limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale; di conseguenza il principio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) della legge n. 248/2006 non influirebbe sulla programmazione comunale di cui alla legge n. 287/1991.

La Regione Sicilia, con la Circolare 19 marzo 2007, n. 7 dell'Assessorato della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca (di seguito Circolare Regione Sicilia), sostiene come non sia possibile ricondurre l'articolo 3, comma 1, lettera d) della legge Bersani ad una tacita soppressione delle norme sul parametro numerico previsto dalla legge n. 287/91 in materia di somministrazione di alimenti e bevande. Tale interpretazione troverebbe conferma anche alla luce di quanto affermato dalla Circolare ministeriale in relazione all'articolo 11, comma 1 della medesima legge, laddove si afferma che *"(...) gli atti di programmazione sono adottati dagli enti locali competenti per territorio sulla base delle disposizioni di cui alla citata legge n. 287/91."*, ritenendo che gli atti di programmazione citati non possano che essere quelli rappresentati dal parametro numerico deliberato dai comuni ai fini della programmazione in materia di pubblici esercizi.

6. L'Autorità osserva come, sotto un profilo concorrenziale, l'esclusione delle attività di somministrazione di alimenti e bevande dall'applicazione di quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera d) della legge n. 248/2006, non possa in alcun modo ritenersi giustificato da esigenze di interesse generale e costituisca un ostacolo normativo ad un corretto funzionamento del mercato in esame in contrasto con le disposizioni a tutela della concorrenza, di cui alla legge n. 287/90.

Si ritiene, infatti, che il mantenimento di meccanismi di programmazione degli insediamenti commerciali di somministrazione di alimenti e bevande fondati sul rispetto di predeterminati limiti quantitativi favorisca la cristallizzazione degli assetti esistenti, arrestando in modo artificioso l'evoluzione dell'offerta in tale ambito di attività.

Al riguardo, va tenuto conto del fatto che siffatti meccanismi di programmazione, lungi dall'essere improntati alla tutela della concorrenza, si traducono in una vera e propria pianificazione quantitativa dell'offerta, andando al di là degli obiettivi della programmazione locale, ispirati alla tutela di interessi generali, principalmente di tipo urbanistico (tutela dell'assetto urbano, dei beni artistici e culturali, dell'ambiente in generale) o connessi all'esigenza di promuovere un adeguato livello di servizi per i consumatori nei diversi contesti geografici (disponibilità di servizi commerciali e parcheggi anche nei Comuni minori e così via).

Rileva, inoltre, considerare che una programmazione basata su una rigida predeterminazione di limiti quantitativi alla possibilità di entrata in un mercato introduce elementi di rigidità in relazione alla dimensione del mercato rispetto al quale esaminare le singole domande di autorizzazione: l'individuazione di ambiti geografici predefiniti non sempre rappresenta il contesto più appropriato per valutare l'impatto concorrenziale dell'apertura di un nuovo esercizio commerciale.

Si ritiene, infine, che il mantenimento di una limitazione quantitativa all'accesso al mercato con riguardo alla sola attività di somministrazione di alimenti e bevande, sia suscettibile di determinare effetti discriminatori penalizzanti nei confronti degli operatori appartenenti a questa categoria rispetto agli altri operatori commerciali.

7. L'Autorità vuole, altresì, sottolineare come non sia accettabile che in sede interpretativa si proceda a circoscrivere la portata di una legge nazionale, che, nel caso di specie, ha voluto favorire la promozione di assetti maggiormente competitivi in tutto il settore della distribuzione commerciale, eliminando limiti e prescrizioni restrittivi della concorrenza, coerentemente con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura alla competizione perseguiti dalla riforma. L'interpretazione fornita dalla Risoluzione ministeriale, peraltro, si pone in evidente contrasto con la lettera dello stesso articolo 3 della legge n. 248/2006, che espressamente include nel proprio ambito di applicazione sia le attività commerciali individuate dal dlgs n. 114/1998 che le attività di somministrazione di alimenti e bevande. Al riguardo rileva, infatti, la circostanza per cui, stando al testo della legge, l'esclusione delle attività di somministrazione di alimenti e bevande dalla applicazione di alcune delle esenzioni introdotte dall'articolo 3 rappresenta un'eccezione, che è stata di volta in volta esplicitata dal legislatore, ed in ogni caso non riguarda i limiti quantitativi di cui al punto d) di cui trattasi.

In conclusione, l'Autorità auspica un intervento tempestivo del Ministero dello Sviluppo Economico a favore di una lettura della disposizione normativa in parola coerente con la lettera dello stesso articolo 3 della legge n. 248/2006 ed in linea con lo stesso spirito della legge Bersani.

8. L'Autorità ritiene, quindi, che anche le indicazioni della Regione Veneto, contenute nell'Avviso concernente la "*Programmazione comunale degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande*", facendo propria l'interpretazione fornita dalla Risoluzione ministeriale dell'ambito di applicazione dell'articolo 3, comma 1, lettera d) della legge n. 248/2006, non diano una corretta applicazione alle norme contenute nella legge Bersani e si pongano in contrasto con le disposizioni a tutela della concorrenza di cui alla legge n. 287/90. Le indicazioni della Regione Veneto, infatti, mantenendo artificiosamente in vita meccanismi di programmazione locale, per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, fondati sul rispetto di limiti quantitativi che la legge espressamente abolisce per tutte le tipologie di insediamenti commerciali, penalizza la libertà di iniziativa economica degli operatori del settore e limita gli strumenti e gli spazi di concorrenza tra gli stessi.

Analogamente, l'Autorità ritiene che anche la Circolare della Regione Sicilia, disconoscendo l'applicabilità dell'articolo 3, comma 1, lettera d) della legge Bersani alle attività di somministrazione di alimenti e bevande, consente il permanere di restrizioni della concorrenza non strettamente giustificate da esigenze di interesse generale e si pone, pertanto, in contrasto con le disposizioni a tutela della concorrenza, di cui alla legge n. 287/90.

9. L'Autorità, pertanto, nel richiamare l'attenzione di codeste Amministrazioni sull'esigenza di evitare che i propri provvedimenti di attuazione della legge n. 248/2006 introducano ingiustificate restrizioni della concorrenza, auspica che le osservazioni formulate possano costituire la base per un riesame della materia da parte della Regione Veneto e della Regione Sicilia.