KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
ippreżentati fl-14 ta' Marzu 2024 [1]

Kawża C-16/23

FA.RO. di YK & C. Sas
vs
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
fil-preżenza ta':
JS

(talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mit-Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Liguria, l-Italja))

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Servizzi fis-suq intern – Direttiva 2006/123/KE – Bejgħ ta' prodotti tat-tabakk – Monopolji tal-provvista tas-servizzi – Skema ta' awtorizzazzjoni – Rekwiżiti applikati għall-istabbiliment ta' forniturі ta' servizzi – Leġiżlazzjoni nazzjonali li tillimita l-awtorizzazzjoni ta' stabbilimenti għall-bejgħ mill-ġdid ta' prodotti suġġetti għal monopolju – Kriterji ta' distanza u ta' densità tal-popolazzjoni – Protezzjoni tas-saħħa pubblika kontra t-tipjip"

1. Din it-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-kompatibbiltà mad-Direttiva 2006/123/KE [2] tal-leġiżlazzjoni Taljana applikabbli għall-bejgħ bl-imnut ta' prodotti tat-tabakk.

2. Il-leġiżlazzjoni inkwistjoni tuża kriterji restrittivi, ibbażati fuq id-distanza ġeografika u d-densità tal-popolazzjoni, sabiex tawtorizza l-istabbiliment ta' punti ta' bejgħ ta' dawn il-prodotti. Il-qorti tar-rinviju għandha dubji dwar jekk dawn il-kriterji humiex konformi mad-Direttiva 2006/123.

I. Il-kuntest ġuridiku

A. Id-dritt tal-Unjoni Ewropea. Id-Direttiva 2006/123

3. L-Artikolu 1 ("Suġġett") jipprovdi li:

"1. "Din id-Direttiva tistabbilixxi dispożizzjonijiet ġenerali li jħaffu l-eżerċizzju tal-libertà ta' stabbiliment għall-forniturі tas-servizzi u l-moviment liberu tas-servizzi, filwaqt li tinżamm kwalità għolja tas-servizzi.

[1] Lingwa oriġinali: l-Ispanjol.

[2] Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-12 ta' Diċembru 2006 dwar is-servizzi fis-suq intern (ĠU 2006, L 376, p. 36).

2. Din id-Direttiva ma tkoprix il-liberalizzazzjoni ta' servizzi ta' interess ekonomiku ġenerali, riżervata għall-entitajiet pubbliċi jew privati, lanqas mil-privatizzazzjoni ta' entitajiet pubbliċi li jipprovdu servizzi.

3. Din id-Direttiva ma tkoprix l-abolizzjoni ta' monopolji li jipprovdu servizzi lanqas l-għajnuniet mogħtija mill-Istati Membri li huma koperti mir-regoli Komunitarji dwar il-kompetizzjoni.

Din id-Direttiva ma taffettwax il-libertà ta' l-Istati Membri li jiddefinixxu, bi qbil mal-liġi Komunitarja, x'jikkunsidraw bħala servizzi ta' interess ekonomiku ġenerali, kif dawn is-servizzi għandhom jiġu organizzati u ffinanzjati, skond ir-regoli ta' l-għajnuna mill-Istat, u liema obbligi speċifiċi għandhom ikunu soġġetti għalihom.

[…]."

4. L-Artikolu 2 (intitolat "Kamp ta' Applikazzjoni") jistabbilixxi li:

"[…]

2. Din id-Direttiva m'għandhiex tapplika għal dawn l-attivitajiet:

servizzi mhux ekonomiċi ta' interess ġenerali;

[…]."

5. L-Artikolu 4 ("Definizzjonijiet") jipprovdi li:

"Għall-finijiet ta' din id-Direttiva għandhom japplikaw id-definizzjonijiet li ġejjin:

6) 'skema ta' awtorizzazzjoni' tfisser kull proċedura li fiha kull fornitur jew riċevitur hu tabilħaqq meħtieġ jieħu passi sabiex jikseb deċiżjoni formali minn awtorità kompetenti, jew deċiżjoni impliċita, rigward l-aċċess għal attività ta' servizz jew għall-eżerċizzju tagħha;

7) 'rekwiżit' tfisser kwalunkwe obbligu, projbizzjoni, kondizzjoni jew limitu stipulat fil-liġijiet, ir-regolamenti jew id-dispożizzjonijiet amministrattivi ta' l-Istati Membri jew bħala riżultat tal-każistika, il-prattika amministrattiva, ir-regoli ta' korpi professjonali, jew ir-regoli kollettivi ta' assoċjazzjonijiet professjonali jew organizzazzjonijiet professjonali oħrajn, adottati fl-eżerċizzju ta' l-awtonomija legali tagħhom; regoli stabbiliti fil-ftehim kollettivi negozjati mill-imsieħba soċjali ma għandhomx jidhru bħala rekwiżiti fit-tifsira ta' din id-Direttiva;

[…]."

6. L-Artikolu 9 ("Skemi ta' awtorizzazzjoni") jipprovdi li:

"1. L-Istati Membri m'għandhomx jissoġġettaw l-aċċess għal attività ta' servizz jew l-eżerċizzju tagħha għal skema ta' awtorizzazzjoni ħlief jekk il-kondizzjonijiet li ġejjin ikunu sodisfatti:

a) l-iskema ta' awtorizzazzjoni ma tiddiskriminax kontra l-fornitur ikkonċernat;

b) il-ħtieġa għal skema ta' awtorizzazzjoni hi ġġustifikata minn raġuni aktar importanti li għandha x'taqsam ma' l-interess pubbliku;

ċ) l-objettiv segwit ma jistax jinkiseb b'mezzi inqas ristrettivi, b'mod partikolari peress li spezzjoni a posteriori isseħħ tard wisq biex tkun ġenwinament effettiv.

[…]."

7. Skont l-Artikolu 10 ("Kondizzjonijiet biex tingħata l-awtorizzazzjoni"):

"1. Skemi ta' awtorizzazzjoni għandhom ikunu bbażati fuq kriterji li jżommu lill-awtoritajiet kompetenti milli jeżerċitaw is-setgħa tagħhom ta' evalwazzjoni b'mod arbitrarju.

2. Il-kriterji msemmija fil-paragrafu 1 għandhom ikunu:

a) mhux-diskriminatorji;

b) iġġustifikati mir-raġuni aktar importanti li għandha x'taqsam ma' l-interess pubbliku;

ċ) proporzjonati ma' dak l-objettiv ta' interess pubbliku;

d) ċari u mingħajr ambigwità;

e) oġġettivi;

f) magħmulin disponibbli għal pubbliku minn qabel;

g) trasparenti u aċċessibbli.

[…]."

8. L-Artikolu 14 ("Ħtiġijiet ipprojbiti") jindika li:

"L-Istati Membri m'għandhomx jissuġġettaw l-aċċess għal, jew l-eżerċizzju ta', attività ta' servizz fit-territorju tagħhom għal konformità ma' xi waħda minn dawn li ġejjin:

[…]

5) l-applikazzjoni każ b'każ ta' test ekonomiku li jagħmel l-għoti ta' awtorizzazzjoni soġġetta għal prova ta' eżistenza ta' ħtieġa ekonomika jew talba fis-suq, evalwazzjoni ta' l-effetti ekonomiċi potenzjali jew attwali ta' l-attività jew evalwazzjoni ta' l-adegwatezza ta' l-attività għal dak li għandu x'jaqsam ma' l-objettivi ta' l-ippjanar ekonomiku stabbiliti mill-awtorità kompetenti; din il-projbizzjoni ma għandhiex tikkonċerna rekwiżiti ta' ippjanar li ma jsegwux għanijiet ekonomiċi iżda jservu raġunijiet aktar importanti li għandhom x'jaqsmu ma' l-interess pubbliku;

[…]."

9. L-Artikolu 15 ("Rekwiżiti li għandhom jiġu evalwati") jipprovdi li:

"1. L-Istati Membri għandhom jeżaminaw jekk, taħt is-sistema legali tagħhom, kwalunkwe mir-rekwiżiti elenkati fil-paragafu 2 huma imposti u għandhom jiżguraw li tali rekwiżiti huma kompatibbli mal-kondizzjonijiet stabbiliti fil-paragrafu 3. L-Istati Membri għandhom jaddattaw

il-liġijiet, ir-regolamenti jew id-dispożizzjonijiet amministrattivi tagħhom sabiex jagħmluhom kompatibbli ma' dawk il-kondizzjonijiet.

2. L-Istati Membri għandhom jeżaminaw jekk is-sistema legali tagħhom tagħmilx l-aċċess għal attività ta' servizz jew l-eżerċizzju tagħha soġġetta għal konformità ma' kwalunkwe minn dawn ir-rekwiżiti mhux-diskriminatorji:

a) restrizzjonijiet kwantitattivi jew territorjali, b'mod partikolari f'forma ta' limiti ffissati skond il-popolazzjoni, jew ta' distanza ġeografika minima bejn il-forniturі;

[…]

3. L-Istati Membri għandhom jivverifikaw li r-rekwiżiti msemmija fil-paragrafu 2 jissodisfaw il-kondizzjonijiet li ġejjin:

a) non-diskriminazzjoni: ir-rekwiżiti m'għandhomx ikunu diskriminatorji la direttament lanqas indirettament skond in-nazzjonalità jew, fir-rigward ta' kumpanniji, skond il-post ta' l-uffiċċju rreġistrat;

b) bżonn: ir-rekwiżiti għandhom ikunu ġġustifikati b'raġuni aktar importanti li għandha x'taqsam ma' l-interess pubbliku;

ċ) proporzjonalità: ir-rekwiżiti għandhom ikunu adatti biex jiżguraw li jintlaħaq l-objettiv mixtieq; m'għandhomx imorru lil hinn minn dak li hu meħtieġ biex jintlaħaq dak l-objettiv; u ma għandux ikun possibbli li dawk ir-rekwiżiti jiġu sostitwiti minn miżuri oħrajn, anqas restrittivi li jwasslu għall-istess riżultat.

[…]."

B. Id-dritt Taljan

1. Il-Liġi 1293/1957[3]

10. Skont l-Artikoli 16 *et seq*. tal-Liġi 1293/1957, il-kummerċjalizzazzjoni tal-prodotti suġġetti għal monopolju, fosthom il-prodotti tat-tabakk, issir permezz ta' "punti ta' bejgħ", ordinarji u speċjali, u permezz ta' "liċenzji".

11. Il-*punti ta' bejgħ ordinarji* huma dawk l-istabbilimenti, li jinsabu fi triq pubblika, li huma ddedikati speċifikament għall-bejgħ tat-tabakk u ta' prodotti oħra suġġetti għal monopolju. Dawn jingħataw lil individwi permezz ta' skema ta' konċessjoni għal perijodu ta' mhux iktar minn disa' snin[4].

[3] Legge n. 1293 – Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio (il-Liġi Nru 1293/1957 dwar l-Organizzazzjoni tas-Servizzi ta' Distribuzzjoni u ta' Bejgħ ta' Artikoli Suġġetti għal Monopolju), tat-22 ta' Diċembru 1957 (GURI Nru 9, tat-13 ta' Jannar 1958) (iktar 'il quddiem il-"Liġi 1293/1957").

[4] Id-deċiżjoni li jiġi stabbilit *punt ta' bejgħ* ordinarju hija responsabbiltà tal-Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (l-Aġenzija tad-Dwana u tal-Monopolji); iktar 'il quddiem l-"ADM") li, skont l-Artikolu 21(1) tal-Liġi 1293/1957, għandha teżerċita din is-setgħa skont l-"*interess tas-servizz*."

12. Il-*punti ta' bejgħ speċjali* huma stabbiliti biex jissodisfaw il-ħtiġijiet tad-domanda f'ċerti postijiet (stazzjonijiet ferrovjarji, portijiet marittimi, ajruporti, żoni ta' servizz f'awtostradi, ċentri kummerċjali, eċċ.). Dawn jiġu allokati, b'mod ġenerali, lil individwi għal perijodu ta' mhux iktar minn disa' snin.

13. L-ADM tista', barra minn hekk, tawtorizza l-bejgħ ta' prodotti suġġetti għal monopolju fl-istabbilimenti pubbliċi permezz ta' *liċenzja*. Id-detentur ta' dawn il-liċenzji jikseb il-provvisti tiegħu mingħand l-eqreb *punt ta' bejgħ* ordinarju.

14. Il-liċenzji għandhom ikunu ġġustifikati mill-ħtieġa li jiġi pprovdut servizz f'postijiet u ħinijiet meta l-punti ta' bejgħ ma jkunux jistgħu jagħmlu dan. Ma huwiex possibbli li dawn jingħataw meta distributur awtomatiku tal-prodotti tat-tabakk ikun ġie installat fl-eqreb *punt ta' bejgħ* li jinsab f'distanza inqas mil-limiti stabbiliti minn qabel.

2. Id-Digriet 98/2011 [5]

15. Skont l-Artikolu 24(42) tiegħu, il-leġiżlatur iddelega lill-Ministru għall-Ekonomija u għall-Finanzi r-responsabbiltà li jirregola, permezz ta' digriet, l-istabbiliment ta' punti ta' bejgħ ta' prodotti suġġetti għal monopolju "bil-għan li, fl-osservanza tal-protezzjoni tal-kompetizzjoni, ir-rekwiżit li jiġi żgurat li l-utenti jkollhom aċċess għal network tal-bejgħ mifrux b'mod wiesa' fit-territorju kollu jiġi bbilanċjat mal-interess pubbliku prevalenti tal-protezzjoni tas-saħħa, li jikkonsisti fil-prevenzjoni u l-kontroll ta' kull każ ta' offerta ta' tabakk lill-pubbliku li ma tkunx iġġustifikata mid-domanda effettiva għat-tabakk".

16. B'mod partikolari, l-Artikolu 24(42)(b), kif emendat bl-Artikolu 4 tal-Liġi 37/2019, jipprevedi li punti ta' bejgħ ordinarji jistgħu jiġu stabbiliti biss "jekk jiġu ssodisfatti ċerti kundizzjonijiet ta' distanza, mhux inqas minn 200 metru, u ta' popolazzjoni, b'osservanza tal-proporzjon ta' punt ta' bejgħ għal kull 1 500 abitant".

3. Id-Digriet 38/2013 [6]

17. Wara l-emendi magħmula fl-2021, l-Artikolu 2 tad-Digriet 38/2013 jistabbilixxi l-parametri li ġejjin sabiex jiġu stabbiliti punti ta' bejgħ ordinarji:

a) Distanza minima mill-eqreb punt ta' bejgħ attiv:

   – 300 metru fil-komuni b'popolazzjoni ta' mhux iktar minn 30 000 abitant;

   – 250 metru fil-komuni b'popolazzjoni ta' bejn 30 001 u 100 000 abitant;

   – 200 metru fil-komuni b'popolazzjoni ta' iktar minn 100 000 abitant;

[5] Decreto legge n. 98 – Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (Id-Digriet Liġi Nru 98/2011 – Dispożizzjonijiet Urġenti dwar l-Istabbilizzazzjoni Finanzjarja), tas-6 ta' Lulju 2011 (GURI Nru 155, tas-6 ta' Lulju 2011), traspost, b'emendi, permezz tal-Liġi 111/2011, tal-15 ta' Lulju (GURI Nru 164, tas-16 ta' Lulju 2011), kif emendata bil-Liġi 37/2019, tat-3 ta' Mejju (GURI Nru 109, tal-11 ta' Mejju 2019) (iktar 'il quddiem id-"Digriet Liġi 98/2011").

[6] Decreto ministeriale n. 38 – Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da FUMO (Digriet tal-Ministru għall-Ekonomija u għall-Finanzi Nru 38 dwar ir-Regolament li Jirregola d-Distribuzzjoni u l-Bejgħ ta' Prodotti għat-Tipjip), tal-21 ta' Frar 2013 (GURI Nru 89, tas-16 ta' April 2013), kif emendat bid-Digriet tal-Ministru għall-Ekonomija u għall-Finanzi Nru 51, tat-12 ta' Frar 2021 (iktar 'il quddiem id-"Digriet 38/2013")

b) Proporzjon ta' punt ta' bejgħ għal kull 1 500 abitant residenti fil-komun; il-possibbiltà ta' deroga minn dan il-proporzjon hija permessa biss fil-komuni li għandhom inqas minn 1 500 abitant.

18. Il-parametru li jikkorrispondi għall-proporzjon bejn punti ta' bejgħ u popolazzjoni residenti ġie introdott permezz tal-Liġi 37/2019 u tad-Digriet Ministerjali Nru 51 tal-2021, b'sostituzzjoni tal-kundizzjoni ta' produttività minima prevista fit-testi inizjali tad-Digriet Liġi 98/2011 u tad-Digriet 38/2013[7].

19. Skont l-Artikolu 3:

– L-ADM għandha tieħu b'mod partikolari inkunsiderazzjoni ż-żoni ta' espansjoni residenzjali u kummerċjali ġdida, l-importanza speċifika ta' slaleb it-toroq u l-postijiet urbani prinċipali fejn jiltaqgħu n-nies, il-popolazzjoni residenti, tal-preżenza ta' uffiċċji jew ta' strutturi ta' produzzjoni li għandhom importanza u li huma partikolarment iffrekwentati, li juru l-eżistenza ta' interess tas-servizz.

– In-network ta' kummerċjalizzazzjoni ta' prodotti tat-tabakk għandu jkun adattat għall-interess tas-servizz u għandu jkun organizzat b'mod li jiggarantixxi l-effiċjenza u l-effettività tal-kontrolli mwettqa mill-amministrazzjoni f'dak li jirrigwarda l-protezzjoni tal-minuri, tal-ordni pubbliku u tas-sigurtà pubblika, tas-saħħa pubblika u tad-dħul mit-taxxi fuq il-prodotti suġġetti għal monopolju.

20. Il-punti ta' bejgħ ordinarji huma stabbiliti fuq il-bażi ta' pjan speċifiku tal-uffiċċju reġjonali kompetenti tal-ADM, approvat fuq bażi ta' sitt xhur, wara proċedura li tipprevedi, fost oħrajn, il-pubblikazzjoni minn qabel ta' abbozz ta' pjan provviżorju u l-preżentazzjoni ta' osservazzjonijiet mill-partijiet ikkonċernati.

21. Biex jiġu assenjati punti ta' bejgħ ordinarji ġodda, jintużaw dawn il-proċeduri: fil-komuni b'popolazzjoni ta' 30 000 abitant jew inqas, l-amministrazzjoni tippubblika avviż ta' kompetizzjoni rriżervata għal ċerti kategoriji ta' persuni; fil-komuni b'popolazzjoni ta' iktar minn 30 000 abitant u fil-bliet kapitali provinċjali, l-għoti jsir permezz ta' proċedura ta' sejħa għall-offerti pubblika, miftuħa għall-kandidati kollha.

II. Il-fatti, il-kawża u d-domandi preliminari

22. Il-kumpanija FA.RO. di YK & C. s.a.s. (iktar 'il quddiem "FA.RO.") kellha, għal diversi snin, liċenzja għall-bejgħ tat-tabakk fil-ħanut "Bar Rino", fil-lokalità ta' Finale Ligure (l-Italja).

23. L-ADM bdiet, fid-19 ta' Novembru 2021, il-proċedura ta' revoka tal-liċenzja, minħabba li l-punt ta' bejgħ ordinarju, li huwa l-fornitur ta' FA.RO., u li jinsab f'distanza ta' inqas minn 300 metru, kien installa, f'Mejju 2021, distributur awtomatiku tas-sigaretti. Din iċ-ċirkustanza, skont il-leġiżlazzjoni fis-seħħ (l-Artikolu 7 tad-Digriet 38/2013), tipprekludi ż-żamma tal-liċenzja.

24. FA.RO. informat lill-ADM dwar il-ħtieġa li jiġi stabbilit punt ta' bejgħ ordinarju ġdid f'"Bar Rino", billi invokat numru ta' fatti li juru influss kbir ta' konsumaturi.

[7] Ir-rekwiżit fis-seħħ preċedentement kien ġie kkritikat mill-Kummissjoni Ewropea fil-kuntest tal-proċedura EU-Pilot 8002/15/GROW, minħabba li dan kien imur kontra l-punt 5 tal-ewwel paragrafu tal-Artikolu 14 tad-Direttiva 2006/123.

25. L-ADM ma laqgħetx it-talba ta' FA.RO., minħabba li din ma kinitx tosserva l-kundizzjonijiet ta' distanza u ta' proporzjon bejn punti ta' bejgħ u abitanti previsti fl-Artikolu 2 tad-Digriet 38/2013 [8].

26. FA.RO. appellat mid-deċiżjoni tal-ADM quddiem it-Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Liguria, l-Italja), fejn talbet l-annullament:

– L-ewwel nett, tan-nota Nru 6401/RU, tal-31 ta' Marzu 2022, tal-ADM, dwar l-abbozz ta' pjan ta' sitt xhur (it-tieni semestru tal-2022) għall-ftuħ ta' punti ta' bejgħ ġodda ordinarji fit-territorju tal-Liguria, sa fejn din ma tipprevedix wieħed minn dawn il-punti ta' bejgħ fil-muniċipju ta' Finale Ligure, via Mazzini, Nru 2, fejn jinsab "Bar Rino".

– It-tieni nett, ta' kull att ieħor relatat.

27. FA.RO. sostniet li r-regola nazzjonali kienet tmur kontra l-Artikolu 15 tad-Direttiva 2006/123. Konsegwentement, l-Artikolu 2 tad-Digriet 38/2013 għandu jiġi annullat jew, minn tal-inqas, l-Artikolu 24(42) tad-Digriet 98/2011 ma għandux jiġi applikat.

28. Fil-fehma ta' FA.RO, punt ta' bejgħ ġdid f'"Bar Rino" ma jkollux l-effett li l-offerta tkun ikbar meta mqabbla mad-domanda, peress li din hija lokalità fejn l-utenti reali tas-servizz huma ħafna iktar mill-popolazzjoni residenti, minħabba l-influss ta' viżitaturi fi tmiem il-ġimgħa u matul l-istaġun turistiku.

29. L-ADM talbet li r-rikors jiġi miċħud.

30. F'dan il-kuntest, it-Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Liguria) tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja dawn id-domandi preliminari:

"1) L-Artikolu 15 tad-[Direttiva 2006/123], kif ukoll l-Artikoli 49 u 56 u l-Artikolu 106(2) TFUE, għandhom jiġu interpretati fil-sens li jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li tistabbilixxi restrizzjonijiet fuq il-permessi ta' ħwienet tal-prodotti tat-tabakk fuq il-bażi ta' distanza ġeografika minima bejn il-fornituri u l-popolazzjoni residenti?

2) L-Artikolu 15 tad-Direttiva 2006/123 [...] kif ukoll l-Artikoli 49 u 56 u l-Artikolu 106(2) TFUE, għandhom jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li tissuġġetta l-permess ta' ħwienet tal-prodotti tat-tabakk għall-osservanza ta' parametri stabbiliti minn qabel ta' distanza ġeografika minima bejn il-fornituri u l-popolazzjoni residenti, mingħajr ma tippermetti lill-awtorità pubblika kompetenti li tevalwa ċirkustanzi fattwali oġġettivi oħra li, anki fin-nuqqas tar-rekwiżiti msemmija qabel[,] juru fil-każ speċifiku l-eżistenza ta' rikjesta ta' servizz?"

III. Il-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

31. It-talba għal deċiżjoni preliminari waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fis-16 ta' Jannar 2023.

[8] Skont l-ADM: (a) il-ħanut propost kien jinsab 176 metru mill-punt ta' bejgħ nru 6 u 220 metru mill-punt ta' bejgħ nru 7; u b) f'Finale Ligure kienu diġà jeżistu tlettax-il punt ta' bejgħ, ordinarji u speċjali, għal popolazzjoni ta' 11 358 abitant.

32. Osservazzjonijiet bil-miktub ġew ippreżentati minn FA.RO., JS[9], mill-Gvern Spanjol u mill-Gvern Taljan kif ukoll mill-Kummissjoni. Kollha dehru fis-seduta tal-24 ta' Jannar 2024.

IV. Kunsiderazzjonijiet

A. L-ammissibbiltà

33. Il-Gvern Spanjol iqis li ż-żewġ domandi preliminari huma inammissibbli minħabba li huma ipotetiċi. Il-Gvern Taljan iqis, min-naħa tiegħu, li d-Direttiva 2006/123 ma hijiex applikabbli għall-kawża.

1. Fuq l-ammissibbiltà tad-domandi preliminari sa fejn dawn jikkonċernaw l-Artikoli 49 TFUE, 56 TFUE u 106(2) TFUE

34. Id-dispożizzjonijiet tat-TFUE fil-qasam tal-libertà ta' stabbiliment (l-Artikolu 49) u tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi (l-Artikolu 56) ma japplikawx, bħala prinċipju, għal sitwazzjoni li l-elementi kollha tagħha huma limitati ġewwa Stat Membru wieħed biss[10].

35. Mid-digriet tar-rinviju jista' jiġi dedott li l-elementi kollha tal-kawża huma limitati għas-sitwazzjoni interna tar-Repubblika Taljana: kumpannija Taljana titlob lill-awtoritajiet Taljani awtorizzazzjoni biex topera punt ta' bejgħ tat-tabakk fit-territorju Taljan.

36. Meta l-elementi kollha tas-sitwazzjoni jkunu limitati għal Stat Membru wieħed, it-talbiet għal deċiżjoni preliminari huma ammissibbli biss jekk jiżvelaw fatti jew fatturi li jippermettu li tiġi stabbilita rabta bejn is-suġġett jew iċ-ċirkustanzi tat-tilwima u l-Artikoli 49 jew 56 TFUE.

37. Hija l-qorti tar-rinviju li għandha tindika lill-Qorti tal-Ġustizzja "kif, minkejja n-natura tagħha purament interna, it-tilwima pendenti quddiemha għandha element ta' konnessjoni mad-dispożizzjonijiet tad-dritt tal-Unjoni dwar il-libertajiet fundamentali li jrendi l-interpretazzjoni preliminari mitluba neċessarja għas-soluzzjoni ta' din it-tilwima"[11].

38. Peress li ma hemm ebda indikazzjoni f'dan is-sens fit-talba għal deċiżjoni preliminari magħmula mill-qorti Taljana, id-domandi preliminari tagħha għandhom jitqiesu bħala inammissibbli f'dak li jirrigwarda l-interpretazzjoni tal-Artikoli 49 u 56 TFUE[12].

[9] JS hija s-sid ta' wieħed mill-punti tal-bejgħ li jinsabu viċin l-istabbiliment ta' FA.RO., u qiegħda tikkontesta l-allegazzjoni ta' din tal-aħħar.

[10] Sentenzi tal-15 ta' Novembru 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punt 47); u tat-18 ta' Jannar 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punt 50).

[11] Sentenzi tal-15 ta' Novembru 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punti 54) u 55; u tat-18 ta' Jannar 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punti 52 u 53).

[12] Sentenzi tal-20 ta' Settembru 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, punt 33); tal-14 ta' Novembru 2018, Memoria u Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punt 21); tal-24 ta' Ottubru 2019, Belgische Staat (C-469/18 u C-470/18, EU:C:2019:895, punt 26); u tat-18 ta' Jannar 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33), punt 54).

39. L-istess japplika fir-rigward tal-Artikolu 106(2) TFUE. Il-Qorti tar-rinviju la tesponi r-raġunijiet li wassluha, b'mod partikolari, sabiex tistaqsi dwar l-interpretazzjoni ta' din id-dispożizzjoni u lanqas ma tesponi r-rabta li, fil-fehma tagħha, tista' teżisti bejn din id-dispożizzjoni u r-regoli nazzjonali. Għaldaqstant, il-Qorti tal-Ġustizzja ma hijiex f'pożizzjoni li tipprovdilha interpretazzjoni ta' dan l-artikolu li tkun utli għas-soluzzjoni tat-tilwima [13].

40. Iż-żewġ domandi magħmula huma, konsegwentement, inammissibbli għal dak li jikkonċerna l-interpretazzjoni tal-Artikoli 49 TFUE, 56 TFUE u 106(2) TFUE.

41. Il-konstatazzjoni li s-sitwazzjoni inkwistjoni hija purament interna madankollu ma taffettwax l-applikabbiltà tad-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 2006/123 dwar il-libertà ta' stabbiliment tal-forniturі. Il-Qorti tal-Ġustizzja diġà ddeċidiet li dawn id-dispożizzjonijiet japplikaw għal sitwazzjoni li l-elementi tagħha huma limitati għas-sitwazzjoni interna ta' Stat Membru wieħed [14].

2. L-ammissibbiltà tad-domandi preliminari f'dak li jirrigwarda l-interpretazzjoni tad-Direttiva 2006/123

42. Skont il-Gvern Spanjol, id-domandi preliminari għandhom jiġu ddikjarati inammissibbli anki fir-rigward tal-interpretazzjoni tad-Direttiva 2006/123, skont l-Artikolu 1(3) tagħha.

43. L-Artikolu 1(3) tad-Direttiva 2006/123 jippreċiża li din "ma tkoprix l-abolizzjoni ta' monopolji li jipprovdu servizzi."

44. Tali esklużjoni, moqrija fid-dawl tat-tmien premessa tagħha, tippermetti li jiġi dedott li d-Direttiva 2006/123 ma tapplikax meta l-provvista ta' servizzi ta' distribuzzjoni kummerċjali hija suġġetta għal sistema ta' monopolju ta' kummerċjalizzazzjoni [15] li teskludi totalment il-kompetizzjoni u tħalli tali bejgħ f'idejn fornitur wieħed [16].

45. Issa, is-sistema Taljana ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk ma tidhirx li hija maħsuba bħala monopolju ta' kummerċjalizzazzjoni ta' merkanzija jew bħala monopolju ta' provvista ta' servizzi [17]. Il-prodotti tat-tabakk jinbiegħu minn numru kbir ta' punti ta' bejgħ ordinarji u speċjali u minn impriżi oħra li għandhom liċenzji.

[13] Sentenzi tad-19 ta' April 2018, Consorzio Italian Management u Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, punt 22); u tat-2 ta' Settembru 2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, punt 133).

[14] Fir-rigward tad-dispożizzjonijiet tal-Kapitolu III tad-Direttiva 2006/123 dwar il-libertà għall-istabbiliment ta' forniturі, ara s-sentenzi tat-30 ta' Jannar 2018, X u Visser (C-360/15 u C-31/16, EU:C:2018:44, iktar 'il quddiem is-"sentenza X u Visser", punti 99 sa 110); tat-22 ta' Settembru 2020, Cali Apartments (C-724/18 u C-727/18; iktar 'il quddiem is-"sentenza Cali Apartments", EU:C:2020:743, punt 56); u tal-20 ta' April 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (il-Belt ta' Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301, punt 40).

[15] Dwar l-iskema tal-monopolji kummerċjali fl-Unjoni, ara F. Berrod, u Picod, F.: "Monopoles publics", *Jurisclasseur Europe*, Faxxikolu 1510, l-1 ta' Novembru 2020.

[16] Il-Qorti tal-Ġustizzja kkunsidrat, pereżempju, li leġiżlazzjoni Taljana li tipprojbixxi lill-impriżi privati milli joffru servizz ta' żamma ta' urni funebri kellha l-effett li tagħti lis-servizzi muniċipali monopolju. F'tali ipoteżi, l-Artikolu 1(3) tad-Direttiva 2006/123 kien jeskludi l-applikazzjoni tagħha għal-leġiżlazzjoni nazzjonali, li l-legalità tagħha kellha tiġi evalwata esklużivament fid-dawl tal-Artikolu 49 TFUE [sentenza tal-14 ta' Novembru 2018, Memoria u Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), punti 41 u 42].

[17] Il-monopolju fuq il-kultivazzjoni, l-importazzjoni u l-bejgħ ta' tabakk mhux immanifatturat, stabbilit bil-Liġi 907/1942, tas-17 ta' Lulju, ġie abolit bl-Artikolu 1 tad-Decreto legge 30 novembre 1970, n. 870, Attuazione del Regolamento C.E.E. sulla politica agricola comune del tabacco greggio e integrazione delle disposizioni di cui alla legge 13 maggio 1966, n. 303. (id-Digriet Liġi 870/1970, tat-30 ta' Novembru 1970, li Jimplimenta r-Regolament tal-KEE dwar il-Politika Agrikola Komuni għat-Tabakk mhux Maħdum u li Jintegra d-Dispożizzjonijiet tal-Liġi 303/1966, tat-13 ta' Mejju 1966) (GURI Nru 303, tat-30 ta' Novembru 1970), li nbidel permezz ta' emendi fil-Liġi 3/1971, tas-27 ta' Jannar 1971 (GURI Nru 24, tad-29 ta' Jannar 1971).

46. Mill-informazzjoni disponibbli fil-proċess jirriżulta li kemm it-punti ta' bejgħ kif ukoll l-istabbilimenti li għandhom liċenzji huma f'idejn individwi indipendenti, li jipprovdu lill-pubbliku s-servizz ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk [18]. Għalhekk, la jeżisti monopolju ta' kummerċjalizzazzjoni u lanqas wieħed ta' provvista ta' servizz.

47. Il-konċessjoni tal-punti ta' bejgħ u l-għoti ta' liċenzji jimplika l-eżerċizzju tas-setgħa pubblika mill-amministrazzjoni Taljana, li tawtorizza l-punti tal-bejgħ. Madankollu, dan la jfisser li l-Istat jipprovdi dan is-servizz u lanqas li l-ADM tista' tindaħal fid-deċiżjonijiet strettament kummerċjali tad-detenturi tal-punti tal-bejgħ, ladarba dawn jiġu assenjati. Il-punti ta' bejgħ statali, li kienu jaqgħu taħt il-monopolju antik tal-bejgħ tat-tabakk, tneħħew fl-1983 [19].

48. Huwa minnu, kif tirrileva l-qorti tar-rinviju [20], li l-bejgħ bl-imnut ta' prodotti tat-tabakk huwa attività kummerċjali li ma tistax tiġi assimilata totalment ma' attivitajiet ekonomiċi oħra, għaliex il-kanali ta' distribuzzjoni huma ristretti u għandhom bħala suġġett prodott li jagħmel ħsara lis-saħħa pubblika. Huwa wkoll minnu li aspetti ta' din l-attività, bħar-reklamar jew il-prezz tat-tabakk, huma rregolati b'mod strett. Madankollu, dawn iċ-ċirkustanzi la jirrendu l-imsemmi bejgħ bl-imnut fl-Italja bħala monopolju tal-Istat u lanqas ma jeliminaw il-kompetizzjoni (limitata) bejn il-forniturі ta' dan it-tip ta' servizz.

49. Fil-qosor, l-oġġezzjoni tal-Gvern Spanjol għandha tiġi miċħuda.

50. Il-Gvern Taljan jinvoka l-Artikolu 2 tad-Direttiva 2006/123 u t-tmien premessa tagħha sabiex jargumenta l-inapplikabbiltà ta' din id-direttiva. Huwa jsostni li l-punti ta' bejgħ jeżerċitaw attività ekonomika ta' interess ġenerali li tippermetti l-funzjonament tal-"monopolju fiskali" fuq il-bejgħ tat-tabakk [21].

51. Il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li "jirriżulta espressament mill-Artikolu 2(2)[(a)] tad-Direttiva 2006/123, moqri flimkien mal-premessi 17, 70 u 72 tagħha, li r-regoli stabbiliti minn din id-direttiva japplikaw, bħala prinċipju, għas-servizzi ta' interess ekonomiku ġenerali, u huma biss is-servizzi ta' interess ġenerali mhux ekonomiċi li huma esklużi mill-kamp ta' applikazzjoni tagħhom" [22].

52. Minħabba din il-premessa, it-teżi tal-Gvern Taljan ma tistax tiġi aċċettata: il-bejgħ bl-imnut ta' prodotti tat-tabakk fl-Italja, li kieku kellu jiġi kklassifikat bħala servizz ta' interess ġenerali, ikun taħt il-forma ta' servizz ta' importanza *ekonomika* ġenerali, suġġett għar-rekwiżiti tad-Direttiva 2006/123.

[18] Il-bejgħ bl-imnut ta' prodotti tat-tabakk huwa servizz fis-sens tal-Artikolu 4(1) tad-Direttiva 2006/123, skont is-sentenza X u Visser, punt 91.

[19] L-Artikolu 2 tal-Legge 13 maggio 1983, n. 198, Adeguamento alla normativa comunitaria della disciplina concernente i monopoli del tabacco lavorato e dei fiammiferi (il-Liġi Nru 198/1983, tat-13 ta' Mejju 1983, li Tadatta r-Regoli Komunitarji dwar il-Monopolji tat-Tabakk u tas-Sulfarini) (GURI Nru 138, tal-21 ta' Mejju 1983) ħassar l-Artikolu 19(1)(a) tal-Liġi Nru 1293/1957, li kien jippermetti l-bejgħ bl-imnut dirett mill-Istat ta' prodotti tat-tabakk. Ara s-sentenza tal-14 ta' Diċembru 1995, Banchero (C-387/93, EU:C:1995:439, punti 30, 42 u 49).

[20] Digriet tar-rinviju, punt 13.

[21] Osservazzjonijiet tal-Gvern Taljan, punt 10. Waqt is-seduta, dan il-gvern insista fuq l-eżistenza ta' "monopolju fiskali", iżda dan l-allegat monopolju huwa rifless fil-fatt li l-punti tal-bejgħ awtorizzati jikkontribwixxu għall-ġbir tad-dazji tas-sisa fuq il-konsum tat-tabakk billi jevitaw il-bejgħ illegali tagħhom (mingħajr taxxa) li ġej mill-kuntrabandu.

[22] Sentenzi tat-23 ta' Diċembru 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punti 43 u 44); u tal-11 ta' April 2019, Repsol Butano u DISA Gas (C-473/17 u C-546/17, EU:C:2019:308, punt 43).

53. Id-domandi preliminari huma għalhekk ammissibbli f'dak li jirrigwarda l-interpretazzjoni tad-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 2006/123 applikabbli għal-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni. Barra minn hekk, jidhirli li huwa xieraq li dawn jiġu ttrattati flimkien.

B. L-evalwazzjoni tal-mertu: kompatibbiltà mad-Direttiva 2006/123 ta' leġiżlazzjoni nazzjonali restrittiva fir-rigward tal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk

54. Il-qorti tar-rinviju titlob l-interpretazzjoni tal-Artikolu 15 tad-Direttiva 2006/123. Wara li tindika li hija "ma tikkontestax il-leġittimità tal-iskema ta' awtorizzazzjoni skont l-Artikolu 9 tad-Direttiva 2006/123 għall-bejgħ lill-pubbliku ta' oġġetti suġġetti għal monopolju, u b'mod partikolari ta' prodotti tat-tabakk u aċċessorji", hija tqis li din is-sistema hija ġġustifikata minn raġuni imperattiva ta' interess ġenerali [23].

55. Madankollu, l-istess qorti għandha dubji li l-kriterji ġeografiċi u demografiċi tar-regola Taljana [u msemmija fl-Artikolu 15(2)(a) tad-Direttiva 2006/123] huma konformi mal-prinċipji ta' neċessità u proporzjonalità, peress li:

– Mill-perspettiva tan-*neċessità*, ir-restrizzjonijiet fis-seħħ ma humiex, fir-realtà, ta' natura li jiskoraġġixxu l-konsum ta' prodotti tat-tabakk, li jkun jeżiġi li d-distanza bejn il-punti ta' bejgħ tiġi kkalkolata f'kilometri u mhux f'metri. Dan il-konsum lanqas ma huwa skoraġġut mill-proliferazzjoni (aċċettata) ta' distributuri awtomatiċi.

– Mill-perspettiva tal-*proporzjonalità*, dawn l-istess restrizzjonijiet, anki li kieku kienu neċessarji, jistgħu jkunu eċċessivi meta mqabbla ma' dak li huwa indispensabbli sabiex jintlaħaq l-għan ta' protezzjoni tas-saħħa permezz ta' relazzjoni bbilanċjata bejn id-domanda u l-offerta, minħabba r-riġidità tagħhom (distanza minima) u l-fatt li huma marbuta ma' data li sempliċement toriġina mir-reġistru (popolazzjoni residenti).

– Sabiex jiġi osservat il-prinċipju ta' proporzjonalità, l-ADM għandha tkun tista' tieħu inkunsiderazzjoni ċirkustanzi oġġettivi oħra, anki jekk il-limiti tad-distanza u tal-popolazzjoni ma jkunux osservati, jekk jintwera li l-ftuħ ta' punt ta' bejgħ ordinarju ġdid jissodisfa l-bżonnijiet tas-servizz u għalhekk ma jinvolvix daqs eċċessiv tal-offerta. Dan huwa l-każ fil-kawża ineżami, peress li l-utenti tas-servizz huma, fir-realtà, ħafna iktar numerużi minn dawk li jidhru fir-reġistru, peress li dan huwa komun turistiku ħafna.

1. "Skema ta' awtorizzazzjoni" jew "rekwiżit" skont it-tifsira tad-Direttiva 2006/123

56. L-Artikolu 4 tad-Direttiva 2006/123 jiddefinixxi, fil-punti 6 u 7 tiegħu, il-kunċetti ta' "skema ta' awtorizzazzjoni" u ta' "rekwiżit" [24]. L-iskemi ta' awtorizzazzjoni jaqgħu taħt l-Artikoli 9 sa 13 tad-Direttiva 2006/123. Ir-rekwiżiti pprojbiti jew suġġetti għal evalwazzjoni huma rregolati mill-Artikoli 14 u 15 tal-istess direttiva.

[23] Insostenn ta' din l-affermazzjoni hija tiċċita s-sentenza tal-14 ta' Diċembru 1995, Banchero (C-387/93, EU:C:1995:439), li fiha l-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li r-regoli tat-Trattat KEE ma jipprekludux li leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal-leġiżlazzjoni Taljana, tirriżerva l-bejgħ bl-imnut tal-prodotti tat-tabakk lil distributuri awtorizzati mill-awtorità pubblika.

[24] Ara d-definizzjonijiet rispettivi fil-punt 5 ta' dawn il-konklużjonijiet.

57. "Skema ta' awtorizzazzjoni" hija differenti minn "rekwiżit" sa fejn l-ewwel waħda timplika proċedura min-naħa tal-fornitur tas-servizz, segwit minn att formali tal-awtorità li jawtorizza l-attività ta' dan il-fornitur [25]. B'kuntrast ma' dan, rekwiżit huwa regola ġenerali u impersonali li tapplika għall-forniturikollha ta' servizzi, indipendentement minn kwalunkwe att jew kwalunkwe proċedura sabiex tinkiseb l-awtorizzazzjoni tal-attività prevista [26].

58. Fis-sentenza X u Visser, ġiet ikkunsidrata bħala rekwiżit, fis-sens tad-Direttiva 2006/123, il-projbizzjoni, li tinsab fi pjan urban muniċipali, li tiġi eżerċitata attività ta' kummerċ bl-imnut ta' prodotti f'żona partikolari tal-belt [27]. Kull regola jew limitazzjoni ġenerali oħra, applikabbli bil-liġi għal ċertu tip ta' attività ta' servizzi, għandha l-istess natura.

59. Ir-regolazzjoni tal-bejgħ bl-imnut tal-prodotti tat-tabakk prevista mil-leġiżlazzjoni Taljana taqa', fil-fehma tiegħi, taħt il-kunċett ta' skema ta' awtorizzazzjoni. Fornitur ta' servizzi li jrid ikun detentur ta' punt ta' bejgħ ordinarju jew speċjali jew ta' liċenzja għandu jippreżenta applikazzjoni lill-ADM, li tiddeċiedi b'mod favorevoli jew kontra t-talba tiegħu.

60. Għal dan l-għan, l-ADM kellha, minn qabel, tfassal pjan ta' sitt xhur ta' tnedija tal-punti ta' bejgħ u tniedi sejħa pubblika għal offerti sabiex il-persuni kkonċernati jippreżentaw it-talbiet tagħhom. Skont dan il-pjan, l-ADM tagħti l-punti ta' bejgħ u l-liċenzji lill-operaturi kkonċernati, billi tawtorizzahom jeżerċitaw din l-attività.

61. Għall-finijiet tat-tfassil tal-pjan ta' sitt xhur u tal-għoti tal-awtorizzazzjonijiet l-ADM tapplika, ċertament, ir-rekwiżiti legali (ġeografiċi u demografiċi), iżda hija tagħmel dan wara proċedura amministrattiva b'talba tal-fornitur u deċiżjoni favorevoli ulterjuri tal-amministrazzjoni.

62. Fi kliem ieħor, il-leġiżlazzjoni Taljana teżiġi li l-persuni li jixtiequ jbigħu bl-imnut prodotti tat-tabakk "jissottomettu ruħhom għal proċedura li għandha bħala effett li tobbligahom isegwu proċedura quddiem awtorità kompetenti sabiex jiksbu minn din tal-aħħar att formali li jippermettilhom jaċċedu għal din l-attività ta' servizz u jeżerċitawha" [28].

63. Għaldaqstant, din hija "skema ta' awtorizzazzjoni" fis-sens tal-Artikolu 4(6) u mhux sempliċi "rekwiżit" fis-sens tal-Artikolu 4(7) tad-Direttiva 2006/123.

64. Tali skema ta' awtorizzazzjoni għandha tkun suġġetta għar-rekwiżiti stabbiliti fit-Taqsima 1 ("Awtorizzazzjonijiet") tal-Kapitolu III ("Libertà għall-istabbiliment ta' forniturі") tad-Direttiva 2006/123. Barra minn hekk, hija ma għandhiex tinkludi rekwiżiti pprojbiti mill-Artikolu 14 ta' din l-istess direttiva [29].

[25] Sentenzi X u Visser, punt 115; u Cali Apartments, punt 49.

[26] Konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Bobek tat-2 ta' April 2020, Cali Apartments (C-724/18 u C-727/18, EU:C:2020:251, punt 69).

[27] Sentenza X u Visser, punti 119 u 120.

[28] Sentenza Cali Apartments, punt 51.

[29] L-applikazzjoni tar-regoli tad-Direttiva 2006/123 dwar l-iskemi ta' awtorizzazzjoni ma teskludix dik tad-dispożizzjonijiet dwar ir-rekwiżiti li jinsabu fl-Artikoli 14 u 15 tagħha, kif tixhed is-sentenza tat-23 ta' Diċembru 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punti 48 sa 54).

2. L-aċċess suġġett għal prova ekonomika?

65. Għandu jiġi vverifikat jekk l-iskema ta' awtorizzazzjoni implimentata mill-Italja għall-bejgħ bl-imnut ta' prodotti tat-tabakk taqax taħt il-projbizzjoni prevista fil-punt 5 tal-Artikolu 14 tad-Direttiva 2006/123. Għalkemm il-qorti tar-rinviju ma tinkludix dan l-artikolu ma dawk li jinsabu fit-talba tagħha għal deċiżjoni preliminari, l-analiżi tiegħu hija neċessarja.

66. Skont din id-dispożizzjoni, huwa pprojbit li "l-għoti ta' awtorizzazzjoni soġġetta għal prova ta' eżistenza ta' ħtieġa ekonomika jew talba fis-suq, evalwazzjoni ta' l-effetti ekonomiċi potenzjali jew attwali ta' l-attività jew evalwazzjoni ta' l-adegwatezza ta' l-attività għal dak li għandu x'jaqsam ma' l-objettivi ta' l-ippjanar ekonomiku stabbiliti mill-awtorità kompetenti; din il-projbizzjoni ma għandhiex tikkonċerna rekwiżiti ta' ippjanar li ma jsegwux għanijiet ekonomiċi iżda jservu raġunijiet aktar importanti li għandhom x'jaqsmu ma' l-interess pubbliku;[30]."

67. Il-projbizzjoni tal-*prova ekonomika*[31] tirrifletti l-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar l-impossibbiltà li raġunijiet ta' natura ekonomika jkunu jistgħu jikkostitwixxu raġunijiet imperattivi ta' interess ġenerali li jiġġustifikaw restrizzjonijiet għal-libertà ta' stabbiliment[32].

68. Ir-Repubblika Taljana kienet, fl-imgħoddi, stabbilixxiet kundizzjoni ta' natura ekonomika (il-produttività minima) għall-konċessjoni ta' punti ta' bejgħ. Il-Kummissjoni ddeċidiet li dan kien[33] inkompatibbli mal-punt 5 tal-Artikolu 14 tad-Direttiva 2006/123, li wassal għall-adozzjoni tad-Digriet 51/2021. F'dan id-digriet tneħħiet din il-kundizzjoni u ġie introdott, minflok, il-kriterju tar-relazzjoni bejn il-punti ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk u l-popolazzjoni residenti.

69. Il-kriterju demografiku jimplika *prova ekonomika* inkompatibbli mal-punt 5 tal-Artikolu 14 tad-Direttiva 2006/123? Skont il-Kummissjoni[34], mil-leġiżlazzjoni u mill-ġurisprudenza Taljana jista' jiġi dedott li l-konċessjoni ta' punti ta' bejgħ għadha, b'xi mod, tiddependi fuq fatturi relatati mar-realtà ekonomika tas-settur.

70. Waqt is-seduta, il-Kummissjoni affermat li l-proċedura amministrattiva ta' ksur kontra l-Italja kienet ingħalqet għal raġunijiet ta' opportunità politika, mhux għaliex id-dubji dwar l-eżistenza ta' prova ekonomika kienu sparixxew. Fil-fehma tagħha, l-Artikolu 3(2)(b) tad-Digriet 38/2013 jista' jinkludi test ekonomiku moħbi, peress li l-pjanijiet ta' kull sitt xhur għall-konċessjoni ta' punti ta' bejgħ huma mfassla b'teħid inkunsiderazzjoni tal-*interess tas-servizz* u, fost għanijiet oħra, biex jiġi ppreservat id-*dħul*[35].

[30] Din id-dispożizzjoni tikkonferma li l-projbizzjoni "ma għandhiex tikkonċerna rekwiżiti ta' ippjanar li ma jsegwux għanijiet ekonomiċi iżda jservu raġunijiet aktar importanti li għandhom x'jaqsmu ma' l-interess pubbliku."

[31] Skont il-premessa 66 tad-Direttiva 2006/123, "[l]-aċċess għal jew l-eżerċizzju ta' attività ta' servizz fit-territorju ta' Stat Membru ma għandhiex tkun suġġetta *għal test ekonomiku*. Il-projbizzjoni ta' testijiet ekonomiċi bħala prerekwiżit għall-għoti ta' awtorizzazzjoni għandha tkopri testijiet ekonomiċi, iżda mhux ir-rekwiżiti li huma ġġustifikati oġġettivament mir-raġunijiet aktar importanti li għandhom x'jaqsmu ma' l-interess pubbliku, bħal ħarsien ta' l-ambjent urban, il-politika soċjali jew is-saħħa pubblika. […]." Il-korsiv huwa miżjud.

[32] Sentenzi tal-11 ta' Marzu 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, punt 55); u tas-16 ta' Ġunju 2015, Rina Services *et* (C-593/13, EU:C:2015:399, punti 35 sa 40).

[33] Il-proċedura EU-Pilot 8002/15/GROW.

[34] Punt 36 tal-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha. Skont il-Kummissjoni, minkejja l-emenda li saret permezz tad-Digriet Ministerjali Nru 51 tal-2021, ir-regola Taljana għadha tista' tiġi kklassifikata, *prima facie*, bħala kundizzjoni marbuta mal-eżistenza ta' bżonn ekonomiku, jew ta' talba tas-suq, jew mal-evalwazzjoni tal-effetti ekonomiċi potenzjali, fid-dawl tal-għanijiet ta' programmazzjoni ekonomika.

[35] B'dan id-dħul għandu jinftiehem, minbarra dak irċevut mill-bejjiegħa tal-prodotti tat-tabakk, dak tal-Istat, li joriġina mit-taxxa fuq il-konsum ta' dawn il-prodotti u li jiġġenera fondi sostanzjali għall-fondi pubbliċi.

71. Hija l-qorti tar-rinviju li għandha tinterpreta d-dritt intern tagħha. Bla ħsara għad-deċiżjoni tagħha, inqis li l-*proporzjon* bejn il-popolazzjoni u l-punti ta' bejgħ tat-tabakk jista' jitqies li huwa intiż li jiggarantixxi li l-attività tagħhom tinqasam b'mod ibbilanċjat ("kapillari") fit-territorju nazzjonali kollu, sabiex tiġi żgurata l-offerta *legali* ta' dan il-prodott, fid-dawl tal-karatteristiċi orografiċi u tat-tqassim tal-popolazzjoni fl-Italja.

72. Interpretata b'dan il-mod, l-iskema ta' awtorizzazzjoni amministrattiva bbażata fuq il-*proporzjon* tal-popolazzjoni:

– Tirregola l-bejgħ bl-imnut tat-tabakk, bħala prodott li jagħmel ħsara lis-saħħa, f'kundizzjonijiet fejn l-offerta tiegħu titnaqqas għal dak li huwa strettament neċessarju sabiex tiġi ssodisfatta d-domanda ta' min ipejjep, billi tevita li dawn jixtru dan it-tabakk bil-kuntrabandu bi prezz iktar baxx, ċirkustanza li jekk isseħħ tinkoraġġixxi l-konsum u tnaqqas id-dħul fiskali.

– Tikkontribwixxi sabiex tipproteġi (minn tal-inqas marġinalment) il-protezzjoni tas-saħħa pubblika, f'kuntest li eskluda, għaliex ma hijiex possibbli fil-prattika, il-projbizzjoni ġenerali tat-tabakk.

73. Il-kriterju demografiku għalhekk ma huwiex ta' natura purament ekonomika, fis-sens tal-punt 5 tal-Artikolu 14 tad-Direttiva 2006/123, peress li l-għan prinċipali tiegħu ma huwiex li jiżgura dħul suffiċjenti għall-bejjiegħa ta' prodotti tat-tabakk u lanqas li jimmassimizza l-ġbir tat-taxxa fuq il-konsum tagħhom. Dan huwa pjuttost miżura ispirata minn raġunijiet imperattivi ta' interess ġenerali, b'mod partikolari, il-protezzjoni tas-saħħa pubblika.

3. Il-kundizzjonijiet għall-għoti tal-awtorizzazzjoni

74. Il-konformità ta' skema nazzjonali ta' awtorizzazzjoni mad-Direttiva 2006/123 għandha tiġi evalwata fid-dawl tal-Artikolu 9(1) tagħha. L-Istati Membri jistgħu jimplimentawha biss jekk ma tkunx diskriminatorja, tkun iġġustifikata minn raġuni imperattiva ta' interess ġenerali u tkun proporzjonata fir-rigward tal-għan tagħha.

75. Il-kundizzjonijiet għall-kisba tal-awtorizzazzjoni għandhom ikunu konformi mal-Artikolu 10 tad-Direttiva 2006/123. Skont dan l-artikolu, l-iskemi ta' awtorizzazzjoni għandhom ikunu bbażati fuq kriterji li jirregolaw l-eżerċizzju tas-setgħa ta' evalwazzjoni tal-awtoritajiet kompetenti u li jissodisfaw il-karatteristiċi stabbiliti fil-paragrafu 2 tiegħu.

76. Kemm l-Artikolu 9(1) dwar il-ġustifikazzjoni kif ukoll l-Artikolu 10(2) tad-Direttiva 2006/123, dwar il-kriterji għall-għoti tal-awtorizzazzjonijiet, jinkludu obbligi ċari, preċiżi u inkundizzjonati li jagħtuhom effett dirett [36].

77. Għalhekk, l-iskema ta' awtorizzazzjoni amministrattiva għandha tkun konformi ma' dawn iż-żewġ artikoli. Dan l-adattament jitlob li r-restrizzjoni għad-dritt ta' stabbiliment li, "l-ewwel nett, ma tkunx diskriminatorja abbażi tan-nazzjonalità, sussegwentement, tkun iġġustifikata minn raġuni imperattiva ta' interess ġenerali u, fl-aħħar nett, tkun xierqa sabiex tiggarantixxi t-twettiq tal-għan imfittex, ma tmurx lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex dan jintlaħaq u li ma tkunx tista' tiġi ssostitwita minn miżuri inqas vinkolanti oħra li jippermettu li jintlaħaq l-istess riżultat" [37].

[36] Sentenza Cali Apartments, punt 58.

[37] Sentenza tat-23 ta' Diċembru 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punt 55).

a) Id-diskriminazzjoni

78. Mill-elementi tal-proċess ma jistax jiġi dedott li l-iskema ta' awtorizzazzjoni hija waħda diskriminatorja peress li tapplika bl-istess mod għall-operaturi ekonomiċi stabbiliti fl-Italja u għaċ-ċittadini ta' Stati Membri oħra, jew residenti fihom, li jixtiequ jeżerċitaw din l-attività ekonomika għal rashom fit-territorju Taljan.

b) Il-ġustifikazzjoni għal raġunijiet imperattivi ta' interess ġenerali

79. Il-Gvern Taljan isostni li l-iskema ta' awtorizzazzjoni, anki jekk tinvolvi restrizzjoni għad-dritt ta' stabbiliment, hija ġġustifikata minn raġuni imperattiva ta' interess ġenerali, jiġifieri l-protezzjoni tas-saħħa pubblika [38]. B'mod partikolari, din hija intiża sabiex tiżgura offerta limitata u konformi mad-domanda għall-prodotti tat-tabakk, sabiex jitnaqqas il-konsum tagħhom u sabiex b'hekk jiġi miġġieled it-tipjip.

80. Ma naħsibx li hemm dubji serji dwar l-effett negattiv tal-konsum tat-tabakk fuq is-saħħa pubblika, irrikonoxxut minn organi internazzjonali [39] u mill-Qorti tal-Ġustizzja stess [40]. Mingħajr ma jasal li jipprojbixxi l-bejgħ tiegħu, id-dritt tal-Unjoni jipprevedi regoli li għandhom l-għan li jnaqqsu l-konsum tat-tabakk [41].

81. Il-protezzjoni tas-saħħa pubblika hija għalhekk raġuni imperattiva ta' interess ġenerali li Stat Membru jista' jinvoka sabiex jiġġustifika skema ta' awtorizzazzjoni għall-bejgħ bl-imnut ta' prodotti tat-tabakk. Il-qorti tar-rinviju, kif diġà esponejt, ma tikkontestax li r-restrizzjonijiet kontenzjużi għandhom dan l-għan.

c) L-adegwatezza tar-restrizzjoni għall-għan tagħha

82. Anki jekk hija l-qorti tar-rinviju li għandha tiddetermina jekk l-iskema Taljana hijiex adatta sabiex jintlaħaq l-għan tal-protezzjoni tas-saħħa pubblika li jispiraha, il-Qorti tal-Ġustizzja tista' tipprovdilha indikazzjonijiet utli għad-deċiżjoni tagħha.

83. Fl-analiżi tagħha, il-qorti tar-rinviju għandha tieħu inkunsiderazzjoni l-fatt li l-Istati Membri għandhom marġni ta' evalwazzjoni, fil-limiti stabbiliti mid-dritt tal-Unjoni, sabiex jiddeterminaw il-livell ta' protezzjoni tas-saħħa pubblika fit-territorju tagħhom [42].

[38] Kif diġà esponejt, il-Gvern Taljan isostni li, barra minn hekk, jeżisti r-rekwiżit imperattiv li jiġi protett id-dħul fiskali marbut mal-bejgħ tal-prodotti tat-tabakk. Madankollu, huwa ma jiżviluppax din il-ġustifikazzjoni u jiffoka fuq dik tal-protezzjoni tas-saħħa pubblika.

[39] Fil-preambolu tal-Konvenzjoni Qafas tal-Organizzazzjoni Dinjija tas-Saħħa dwar il-Kontroll tat-Tabakk, iffirmata f'Genève fil-21 ta' Mejju 2003, li għaliha huma parti l-Unjoni u l-Istati Membri tagħha, jiġi rikonoxxut, minn naħa, li "data xjentifika stabbiliet mingħajr ebda dubju li l-konsum tat-tabakk u l-espożizzjoni għad-duħħan tat-tabakk huma kawża ta' mewt, ta' mard u ta' diżabbiltà" u, min-naħa l-oħra, "li s-sigaretti u xi prodotti oħra li fihom it-tabakk huma prodotti sofistikati ħafna, li huma intiżi li joħolqu u li jżommu d-dipendenza, li numru kbir ta' sustanzi li jikkomponuhom u d-duħħan li jipproduċu huma farmakoloġikament attivi, tossiċi, mutaġeniċi u karċinoġeniċi, u li d-dipendenza fuq it-tabakk hija s-suġġett ta' klassifikazzjoni separata bħala disturb fil-klassifikazzjonijiet internazzjonali ewlenin tal-mard" [traduzzjoni mhux uffiċjali].

[40] Skont is-sentenza tal-4 ta' Mejju 2016, Philip Morris Brands *et* (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 152), huwa "[…] stabbilit li l-konsum tat-tabakk u l-espożizzjoni għad-duħħan tat-tabakk huma kawżi ta' mewt, ta' mard u ta' diżabbiltà […]."

[41] Direttiva 2014/40/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-3 ta' April 2014 dwar l-approssimazzjoni tal-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi tal-Istati Membri rigward il-manifattura, il-preżentazzjoni u l-bejgħ tat-tabakk u prodotti relatati u li tħassar id-Direttiva 2001/37/KE (ĠU 2014, L 127, p. 1, rettifika fil-ĠU 2015, L 150, p. 24).

[42] Is-sentenza tal-1 ta' Ġunju 2010, Blanco Pérez u Chao Gómez (C-570/07 u C-571/07, EU:C:2010:300, punt 44), tipprevedi li: "[…] huma l-Istati Membri li jiddeċiedu fuq il-livell ta' protezzjoni li huwa jixtiequ jagħtu lis-saħħa pubblika kif ukoll il-mod li bih dan il-livell għandu jintlaħaq. Peress li dan il-livell jista' jvarja minn Stat Membru għal ieħor, għandu jiġi rrikonoxxut lill-Istati Membri marġni ta' diskrezzjoni."

84. B'mod partikolari, għandu jiġi evalwat jekk skema ta' awtorizzazzjoni li tippermetti l-bejgħ bl-imnut, ordnat u kkontrollat tal-prodotti tat-tabakk, skont kriterji ġeografiċi u demografiċi, hijiex xierqa sabiex tipproteġi dan l-għan.

85. Ċertament, l-iktar triq adatta għall-ġlieda kontra t-tipjip u għall-protezzjoni tas-saħħa pubblika hija l-projbizzjoni tal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk. Iżda din l-għażla massimalista ma ġietx segwita fil-livell internazzjonali u ma ġietx aċċettata mil-leġiżlatur tal-Unjoni. Dan jirrikonoxxi lill-Istati Membri l-kapaċità li jiddeterminaw liema modalitajiet ta' bejgħ bl-imnut ta' prodotti tat-tabakk huma aċċettati fit-territorju tagħhom.

86. Minbarra l-għażla massimalista, skema ta' awtorizzazzjoni amministrattiva suġġetta għall-kriterju ġeografiku u għal dak demografiku tista' tkun iktar xierqa biex tiġġieled it-tipjip milli l-alternattiva tagħha, jiġifieri li jiġi permess il-bejgħ ħieles tal-prodotti tat-tabakk.

87. Il-Gvern Taljan jindika li, peress li l-konsum tat-tabakk huwa legali fl-Italja, din l-iskema ta' awtorizzazzjoni tipproteġi s-saħħa pubblika, peress li tiżgura lil min ipejjep il-provvista indispensabbli ta' din is-sustanza sabiex ma jkunux esposti għall-konsegwenzi negattivi ta' astinenza f'daqqa.

88. Il-Gvern Taljan ikompli jesponi li l-għan huwa li d-domanda abitwali u l-offerta disponibbli ta' prodotti tat-tabakk jkunu bbilanċjati fl-iktar livell baxx possibbli. B'dan il-mod, ma jiġix inkoraġġut konsum iktar mis-soltu u jiġi ggarantit, fl-istess ħin, li l-konsumaturi li dipendenti fuq it-tabakk ikunu jistgħu faċilment jiksbuh, mingħajr ma jkollhom jagħmlu sforz kbir jew jirrikorru għal prodotti ta' kuntrabandu, mibjugħa barra mill-kontroll tal-Istat u bi prezzijiet irħas, bl-istimulazzjoni tal-konsum tagħhom.

89. Id-Direttiva 2006/123 ma teskludix li l-ordinamenti ġuridiċi tal-Istati Membri jissuġġettaw l-aċċess għal attività ta' servizz jew l-eżerċizzju tagħha għar-rekwiżit li jiġu osservati "restrizzjonijiet kwantitattivi jew territorjali, b'mod partikolari f'forma ta' limiti ffissati skond il-popolazzjoni, jew ta' distanza ġeografika minima bejn il-fornituri" [l-Artikolu 15(2)(a)]. Dan ir-rekwiżit huwa, preċiżament, wieħed minn dawk li għandhom jiġu evalwati fil-kuntest ta' skema ta' awtorizzazzjoni.

90. It-taħlita tal-kriterju ġeografiku ma' dak demografiku tista', simultanjament, tiggarantixxi kemm il-provvista fit-territorju kollu kif ukoll tipprevjeni li l-offerta tiżdied mingħajr kontroll u tinkoraġġixxi żieda fil-konsum tat-tabakk. Fil-fatt, il-Qorti tal-Ġustizzja qieset kompatibbli mad-dritt tal-Unjoni l-iskemi ta' awtorizzazzjoni li kienu jużaw, fil-kuntest ta' attivitajiet oħra marbuta mas-saħħa pubblika[43], kriterji demografiċi u ġeografiċi simili għal dawk applikati mill-Italja għall-bejgħ bl-imnut ta' prodotti tat-tabakk.

91. Minn din il-ġurisprudenza wieħed jista' jislet tagħlim trasponibbli, bla ħsara għall-proporzjonalità, għal dan il-każ:

– "[f]ir-rigward tar-regola li timponi distanza minima bejn żewġ stabbilimenti tal-ottika, […] dan ir-rekwiżit iżid ukoll iċ-ċertezza tal-pazjenti li jkollhom aċċess għal fornitur tal-kura tas-saħħa viċin tagħhom u għaldaqstant jikkontribwixxi wkoll għall-protezzjoni aħjar tas-saħħa pubblika fit-territorju partikolari"[44].

[43] Ara s-sentenzi tal-1 ta' Ġunju 2010, Blanco Pérez u Chao Gómez (C-570/07 u C-571/07, EU:C:2010:300), dwar l-istabbiliment ta' spiżeriji fi Spanja; u tas-26 ta' Settembru 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591), dwar l-istabbiliment tal-ottika fl-Italja.

[44] Sentenza tas-26 ta' Settembru 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, punt 42).

– "[i]r-regola li stabbiliment wieħed biss tal-ottika jista' jinfetaħ abbażi ta' ċertu numru ta' abitanti tista' tiffaċilita t-tqassim ekwilibrat ta' dawn l-istabbilimenti tal-ottika fit-territorju kkonċernat u tiżgura għaldaqstant aċċess xieraq għas-servizzi proposti mill-oftalmiċi għall-popolazzjoni kollha [45]."

92. Huwa minnu li, f'dawn iż-żewġ każijiet, ir-restrizzjonijiet kienu intiżi sabiex jiffaċilitaw l-aċċess (ordnat) tal-utenti, filwaqt li l-iskema ta' awtorizzazzjoni Taljana hija intiża, parzjalment, sabiex tillimita dan l-aċċess sabiex jiġi miġġieled it-tipjip u, parzjalment, sabiex tiġi żgurata offerta li tissodisfa l-bżonnijiet ta' min ipejjep. Mingħajr dubju dan huwa bilanċ li diffiċli biex jintlaħaq, iżda madankollu ma naħsibx li din id-differenza hija suffiċjenti sabiex l-applikazzjoni tal-ġurisprudenza msemmija iktar 'il fuq għal din il-kawża tiġi eskluża.

93. B'mod partikolari, id-diskussjoni tista' tiffoka fuq jekk l-iskema *konkreta* ta' distanzi minimi (minn 300 sa 200 metru, skont il-lokalitajiet) bejn żewġ punti ta' bejgħ hijiex, fit-tajjeb jew fil-ħażin, xierqa sabiex jintlaħqu l-għanijiet iċċitati. Il-qorti tar-rinviju għandha l-aħħar kelma dwar in-natura raġonevoli tagħha, li għandha tiġi evalwata mingħajr ma jiġi injorat il-fatt li l-allinjament tal-kriterju numeriku ma' dawn l-għanijiet jaqa', bħala prinċipju, taħt il-kompetenza tal-leġiżlatur nazzjonali [46].

d) Il-proporzjonalità u l-koerenza tar-restrizzjoni

94. Il-pass li jmiss jikkonsisti fid-determinazzjoni ta' jekk l-iskema ta' awtorizzazzjoni Taljana:

– Hijiex proporzjonata meta mqabbla mar-rekwiżit imperattiv dwar il-protezzjoni tas-saħħa pubblika, fis-sens li ma tmurx lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex jintlaħaq dan l-għan u li ma teżistix alternattiva inqas restrittiva sabiex dan jintlaħaq [47].

– Għandhiex in-natura koerenti u sistematika indispensabbli sabiex jintlaħaq l-għan sottostanti [48].

95. Huwa kull Stat Membru individwali li huwa responsabbli li juri li dawn il-kundizzjonijiet kumulattivi huma ssodisfatti [49]. Hija l-qorti tar-rinviju li għandha twettaq l-analiżi tal-proporzjonalità tal-miżura nazzjonali, bl-għajnuna tal-Qorti tal-Ġustizzja li tipprovdilha l-elementi neċessarji sabiex twettaqha.

96. Fid-digriet tar-rinviju tagħha, il-qorti tar-rinviju għandha dubji dwar kemm il-leġiżlazzjoni Taljana tosserva l-prinċipju ta' proporzjonalità, b'mod partikolari minħabba l-proliferazzjoni tad-distributuri awtomatiċi, li jiffavorixxu l-aċċess mingħajr restrizzjoni (jew b'inqas restrizzjonijiet) ta' ħin tal-konsumatur għat-tabakk.

97. Jiena naqbel mal-opinjoni tal-qorti tar-rinviju li, għalkemm l-għan tal-iskema ta' awtorizzazzjoni għall-punti ta' bejgħ huwa li l-offerta tiġi limitata għal dak li huwa strettament neċessarju sabiex tiġi ssodisfatta d-domanda ta' min ipejjep, il-proliferazzjoni ta' distributuri awtomatiċi ta' prodotti tat-tabakk tidher li tmur f'sens kuntrarju.

[45] *Ibidem*, punt 41.

[46] Ara, f'dan ir-rigward, il-punt 101 ta' dawn il-konklużjonijiet.

[47] Sentenzi tat-23 ta' Frar 2016, Il-Kummissjoni vs L-Ungerija (C-179/14, EU:C:2016:108, punt 166); u tas-6 ta' Ottubru 2020, Il-Kummissjoni vs L-Ungerija (Edukazzjoni ogħla) (C-66/18, EU:C:2020:792, punt 178).

[48] Sentenza tas-17 ta' Diċembru 2020, Onofrei (C-218/19, EU:C:2020:1034, punt 32).

[49] Sentenzi tat-18 ta' Ġunju 2020, Il-Kummissjoni vs L-Ungerija (Trasparenza assoċjattiva) (C-78/18, EU:C:2020:476, punt 77); u tas-6 ta' Ottubru 2020, Il-Kummissjoni vs L-Ungerija (Edukazzjoni ogħla) (C-66/18, EU:C:2020:792, punt 179).

98. Wara l-ispjegazzjonijiet mogħtija mill-Gvern Taljan waqt is-seduta, jidher li l-użu ta' distributuri awtomatiċi tat-tabakk huwa limitat għal punti ta' bejgħ u għad-detenturi ta' liċenzji. Dan huwa previst mil-Liġi 556/1977[50] fl-Artikolu 20[51] tagħha, u miċ-ċirkulari tal-ADM Nru 509/2007[52].

99. Skont dawn id-dispożizzjonijiet, id-distributuri jistgħu jitqiegħdu fuq ġewwa jew fuq barra tal-punti ta' bejgħ fl-għaxar metri mil-linja ċentrali tad-dħul. Il-postijiet li jistgħu jiksbu liċenzji jistgħu jagħżlu l-installazzjoni ta' distributur awtomatiku tat-tabakk, fuq awtorizzazzjoni amministrattiva minn qabel u bħala alternattiva għal din il-liċenzja.

100. Huwa fid-dawl ta' dawn l-ispjegazzjonijiet li l-qorti tar-rinviju għandha tevalwa jekk is-sistema applikata għall-magni awtomatiċi ta' distribuzzjoni tat-tabakk tosservax ir-rekwiżit ta' proporzjonalità jew jekk, għall-kuntrarju, twassalx għal żieda eċċessiva fl-offerta tat-tabakk, li tnaqqas il-koerenza fl-applikazzjoni tal-kriterji tad-distanza ġeografika u tad-densità tal-popolazzjoni.

101. Fir-rigward tal-argumenti tal-qorti tar-rinviju intiżi sabiex jikkontestaw il-proporzjonalità tar-rekwiżit ġeografiku, ċertament ikun hemm effett disważiv jekk id-distanzi minimi bejn il-punti ta' bejgħ ikunu ffissati f'kilometri u mhux f'metri. Iżda din hija deċiżjoni li, minħabba l-effetti kunsiderevoli tagħha fuq il-konsum legali, għandha tiġi evalwata mil-leġiżlatur: l-aspirazzjoni li jinstab punt ta' bilanċ bejn id-domanda u l-offerta, fid-dawl tal-implimentazzjoni territorjali, tista' twassal għal sistema ta' distanzi inferjuri jew superjuri, mingħajr ma, fil-fehma tiegħi, il-Qorti tal-Ġustizzja tkun tista' tindika lill-qorti tar-rinviju liema hija l-iktar distanza xierqa[53].

102. Fl-aħħar nett, f'dak li jirrigwarda l-allegata riġidità tal-kriterji ġeografiċi u demografiċi (li huma marbuta mad-data li tirriżulta miċ-ċensiment tar-residenti), il-qorti tar-rinviju ssostni li l-ADM għandha tkun awtorizzata li tieħu inkunsiderazzjoni ċirkustanzi oħra, li ma humiex relatati mal-limiti stretti ta' distanza u ta' popolazzjoni.

103. Għażla leġiżlattiva b'ċerta riġidità jidhirli li hija leġittima, sa fejn hija intiża li tiżgura ċ-ċertezza legali permezz ta' kriterji oġġettivi ddeterminati minn qabel. Barra minn hekk, l-applikazzjoni tal-fatturi ġeografiċi u demografiċi hija mnaqqsa fl-Artikolu 3(1) u (2)

[50] Legge 8 agosto 1977, n. 556, semplificazione delle procedure dei concorsi di accesso alle carriere e categorie del personale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, modificazione dei ruoli organici del personale operaio dell'Amministrazione stessa e modifiche alla legge 14 novembre 1967, n. 1095 (il-Liġi Nru 556/1977, tat-8 ta' Awwissu 1977, li Tissimplifika l-Proċeduri ta' Kompetizzjoni għall-Aċċess ta' Karrieri u Kategoriji ta' Persunal tal-Amministrazzjoni Awtonoma tal-Monopolji tal-Istat, Emenda tal-Funzjonijiet Organiċi tal-Ħaddiema ta' din l-Amministrazzjoni u li Temenda l-Liġi 1095/1967, tal-14 ta' Novembru1967) (GURI Nru 226, tal-20 ta' Awwissu 1977).

[51] Skont din id-dispożizzjoni, distributuri awtomatiċi jistgħu jiġu installati mis-sidien tal-punti ta' bejgħ awtorizzati: (a) fuq barra tal-bini tagħhom u fil-viċinanza immedjata tiegħu; fuq ġewwa tal-bini li jinsabu fiż-żona ta' attrazzjoni kummerċjali ta' kull punt ta' bejgħ, bħala alternattiva għall-possibbiltà li tinkiseb liċenzja li għaliha japplikaw l-istess kundizzjonijiet bħal dawk previsti mil-liġi u mir-regoli amministrattivi.

[52] Circolare di 11-01-2007, n. 509/2007, distributori automatici di sigarette. Aggiornamento disposizioni operative (iċ-Ċirkulari tal-11 ta' Jannar 2007, Nru 509/2007, dwar id-Distributuri Awtomatiċi tas-Sigaretti. Aġġornament tad-Dispożizzjonijiet Operattivi). Disponibbli fuq https://www.indicenormativa.it/sites/default/files/aggiornamento_disposizioni_operative.pdf. Ara wkoll iċ-Circolare n. 28/2021, modifiche introdotte dal d.m. 51/2021 in tema di distribuzione dei generi di monopolio alla luce delle ulteriori prescrizioni di cui alla determina direttoriale Prot. n. 231333/RU del 2 luglio 2021 in materia di rivendite speciali presso impianti di distribuzione di carburanti e di trasferimenti fuori zona. (iċ-Ċirkolari Nru 28/2021, dwar Modifiki Introdotti bid-Digriet Ministerjali Nru 51/2021 dwar id-Distribuzzjoni ta' Oġġetti Suġġetti għal Monopolju fid-Dawl tar-Rekwiżiti Sussegwenti Stabbiliti fid-Deċiżjoni tad-Direttorat Prot. Nru 231333/RU, tat-2 ta' Lulju 2021, dwar il-Bejgħ Speċjali fil-Pompi tal-Petrol u Trasferimenti Barra miż-Żona). Disponibbli fuq https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/6822722/Circolare+dm+51 + 2021.pdf/77aad5ed-9c8b-94e1-d197-7a6f803ffbc5?t=1627895644180.

[53] Waqt is-seduta, il-Kummissjoni sostniet li jidher li d-distanzi ma ġewx iffissati wara t-twettiq ta' studji għal dan l-għan, iżda li dawn ġejjin mill-inerzja storika tal-iskema applikata għall-bejgħ bl-imnut tal-prodotti tat-tabakk.

tad-Digriet 38/2013, li jinkludi ċerti kriterji addizzjonali sabiex jiġu awtorizzati punti ta' bejgħ u sabiex jingħataw liċenzji. Bħalma jsostni l-Gvern Taljan, l-applikazzjoni tiegħu tista' tagħti flessibbiltà lis-sistema [54].

104. Pereżempju, jistgħu jittieħdu inkunsiderazzjoni ċirkustanzi speċifiċi (anki ta' natura staġjonali, bħaż-żieda fil-popolazzjoni reali, u mhux tal-popolazzjoni rreġistrata fiċ-ċens, għal diversi xhur tas-sena minħabba t-turiżmu). Il-ftuħ ta' punti ta' bejgħ ġodda f'tali każijiet ma jirriżultax neċessarjament fi tkattir eċċessiv tal-offerta sabiex taqdi l-utenti li jiċċaqilqu mill-post ta' residenza abitwali tagħhom.

105. Bla ħsara għall-evalwazzjoni tal-qorti tar-rinviju, li loġikament għandha għarfien aħjar tad-dritt tagħha, l-Artikolu 3(1) u (2) tad-Digriet 38/2013 jippermetti li l-ADM tieħu inkunsiderazzjoni ż-żoni ta' espansjoni residenzjali u kummerċjali ġdida kif ukoll l-importanza speċifika ta' slaleb it-toroq u l-postijiet urbani prinċipali fejn jiltaqgħu n-nies, tal-preżenza ta' uffiċċji jew ta' strutturi ta' produzzjoni li għandhom importanza u li huma partikolarment iffrekwentati, li juru l-eżistenza ta' interess tas-servizz.

106. Għalhekk, xejn ma jidher li jipprekludi lill-qorti tar-rinviju milli tiddetermina jekk, permezz ta' dawn l-elementi ta' flessibbiltà, l-ADM tistax tevalwa, skont il-partikolaritajiet tagħha, l-influss turistiku kostanti f'Finale Ligure bl-għan tal-assenjazzjoni ta' punt ta' bejgħ ġdid.

107. F'dak li jirrigwarda l-effett tal-Konvenzjoni Qafas tal-Organizzazzjoni Dinjija tas-Saħħa dwar il-Kontroll tat-Tabakk, il-qorti tar-rinviju tenfasizza li din il-konvenzjoni ma tipprevedix, fost il-miżuri rrakkomandati sabiex titnaqqas id-domanda u l-offerta tat-tabakk, l-impożizzjoni ta' restrizzjonijiet fuq il-bejjiegħa [55]. Issa, l-Istat Taljan għandu marġni ta' evalwazzjoni rispettiva fl-għażla tal-mezzi li huwa jqis l-iktar xierqa sabiex jipproteġi s-saħħa pubblika kontra l-effetti tat-tipjip. Skema ta' awtorizzazzjoni amministrattiva suġġetta għal kriterji restrittivi hija, bħala prinċipju, adatta sabiex tiżgura l-iljuq ta' dan l-għan.

108. Finalment, il-kombinazzjoni tal-fatturi ġeografiċi u demografiċi, ikkompletati, jekk ikun il-każ, b'elementi oħra ta' flessibbiltà, tista' tgħaddi mit-test tal-proporzjonalità u tissodisfa r-rekwiżiti tal-Artikolu 10(1) u (2) tad-Direttiva 2006/123. Fir-rigward tal-installazzjoni ta' magni awtomatiċi ta' distribuzzjoni, din ma għandhiex twassal għal żieda mhux iġġustifikata tal-offerta ta' prodotti tat-tabakk, punt li għandu jiġi ddeterminat mill-qorti tar-rinviju.

[54] Punt 47 tal-osservazzjonijiet bil-miktub tiegħu. Skont dan il-Gvern, il-qorti tar-rinviju "ma ħaditx inkunsiderazzjoni l-fatt li fil-leġiżlazzjoni Taljana diġà teżisti d-doża ta' flessibbiltà invokata minnha". Madankollu, huwa jkompli jesponi li l-leġiżlatur nazzjonali, f'eżerċizzju raġonevoli ta' diskrezzjoni, ma qiesx li l-fluss turistiku huwa kriterju xieraq għaż-żieda tal-offerta tat-tabakk, minħabba n-natura staġjonali, każwali u varjabbli tiegħu, punti li jipprekludu l-istabbiltà rispettiva ta' punti ta' bejgħ ordinarju.

[55] Il-Konvenzjoni tindika, minflok, mezzi oħra utli u effettivi biex jitrażżan il-konsum tat-tabakk, speċifikament, biex titnaqqas id-domanda, pereżempju: miżuri fiskali, projbizzjoni tat-tipjip f'firxa wiesgħa ta' postijiet, komunikazzjoni lill-pubbliku ta' informazzjoni dwar komponenti tossiċi tal-prodotti tat-tabakk; u biex titnaqqas l-offerta, pereżempju: miżuri biex jiġi miġġieled il-kummerċ illegali, projbizzjoni tal-bejgħ lil minuri, projbizzjoni tal-bejgħ ta' sigaretti bil-wieħed jew f'pakketti żgħar, eċċ.

V. Konklużjoni

109. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nissuġġerixxi li t-Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Liguria, l-Italja) tingħata r-risposta li ġejja:

"L-Artikolu 9(1), l-Artikolu 10(1) u (2), l-Artikolu 14(5), l-Artikolu 15(2)(a) tad-Direttiva 2006/123/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-12 ta' Diċembru 2006 dwar is-servizzi fis-suq intern,

għandhom jiġu interpretati fis-sens li:

– Bħala prinċipju, ma jipprekludux leġiżlazzjoni nazzjonali li tissuġġetta l-għoti ta' awtorizzazzjonijiet għall-eżerċizzju tal-attività ta' bejgħ bl-imnut ta' prodotti tat-tabakk għall-osservanza ta' ċerti limiti stabbiliti skont il-popolazzjoni residenti u skont distanza minima bejn fornituri tas-servizz.

– Hija l-qorti tar-rinviju li għandha tiddetermina jekk il-kombinazzjoni tal-kriterji ġeografiċi u demografiċi speċifiċi previsti fil-leġiżlazzjoni nazzjonali, ikkompletati, jekk ikun il-każ, b'elementi oħra ta' flessibbiltà, tistax tosserva l-prinċipju ta' proporzjonalità u tissodisfa r-rekwiżiti tal-Artikolu 10(1) u (2) tad-Direttiva 2006/123. Hija għandha wkoll tiddetermina jekk l-installazzjoni ta' magni awtomatiċi ta' distribuzzjoni twassalx għal żieda mhux iġġustifikata tal-offerta ta' prodotti tat-tabakk, li tmur kontra l-għan ta' protezzjoni tas-saħħa li jispira l-leġiżlazzjoni nazzjonali."