FIGISC Federazione Italiana Gestori Impianti Stradali Carburanti

FIGISC–ANISA NEWS

N. 54/2007 del 06.11.2007

CONFCOMMERCIO

ASSOCIAZIONE NAZIONALE IMPRESE SERVIZI AUTOSTRADALI ANISA

Nota informativa FIGISC/ANISA CONFCOMMERCIO - Piazza G.G. Belli, 2 Roma
Presidenti Nazionali: LUCA SQUERI – STEFANO CANTARELLI
Segretario Nazionale: Fabrizio PARROTTA – Segreteria: Catia Cenciarelli
Ufficio Studi & Comunicazione: Giorgio Moretti
Telefono: 06 5866351 / 06 5866417 - Fax 06 58331724
e-mail Figisc: figisc@confcommercio.it e-mail Anisa: anisa@confcommercio.it
www.figisc.it

pagine 6

LA RISPOSTA DEL MINISTERO ALLA PROCEDURA DI INFRAZIONE EUROPEA

Pubblichiamo il testo della risposta del Ministero dello sviluppo economico alla procedura d'infrazione 2004/4365 promossa dall'Unione Europea contro l'Italia per le norme del settore carburanti

Alla **Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea**
Al **Ministero degli Affari Esteri**
Al **Ministero dello Sviluppo Economico**

Oggetto:
Procedura di infrazione 2004/4365 ex articolo 226 trattato CE – Normativa italiana in materia di distribuzione dei carburanti.

Con nota n. 7525 del 29 giugno 2007 la rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea ha qui trasmesso la nota n. C(2007) 2878 del 27 giugno 2007 con la quale la Commissione europea ha notificato un parere motivato nei confronti della Repubblica Italiana ai sensi dell'articolo 226 del Trattato CEE, in relazione alla procedura d'infrazione citata in oggetto.

Al riguardo si forniscono di seguito indicazioni puntuali sulle misure adottate per conformarsi al parere motivato formulato in data 27 giugno 2007.

PREMESSA

Si ritiene opportuno, prima di affrontare i singoli profili contestati, svolgere alcune considerazioni in tema di *governance* del settore distributivo dei carburanti in Italia al fine di chiarire come la complessiva regolamentazione della materia sia gestita dai vari livelli di Governo .
Al riguardo, giova ricordare come la riforma costituzionale, attuata con legge costituzionale n. 3 del 2001, abbia inserito l'energia fra le materie a legislazione concorrente mentre ha attribuito, in via esclusiva, la tutela della concorrenza e la disciplina delle attività commerciali rispettivamente alla competenza statale e regionale. Certamente il caso in questione coinvolge aspetti riconducibili a tali diverse materie essendo i vari aspetti strettamente fra loro connessi. Ciò ha comportato, come in occasione degli elementi di risposta alla lettera di costituzione in mora forniti il 15 febbraio 2006, il coinvolgimento diretto delle autorità regionali, in questo caso perfezionato con il "*Documento di indirizzi comuni*" approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni l'11 ottobre scorso recante il contributo di tali Amministrazioni alla predisposizione della presente nota.

Punto 1: in fatto
La Commissione ordina cronologicamente gli avvenimenti legati alla procedura di infrazione 2004/4365. La breve sintesi prodotta richiama alcuni passaggi che si ritiene utile ricordare: il sistema di distribuzione dei carburanti italiano è stato nel tempo modificato con una serie di atti normativi finalizzati a facilitare la razionalizzazione di una rete distributiva obsoleta e la realizzazione di nuovi impianti

in sostituzione. Tale processo di ammodernamento è stato reso possibile anche grazie a modifiche procedurali che hanno consentito il passaggio da un regime di tipo concessorio ad uno di tipo autorizzativo, che prevede un procedimento più snello basato sull'autocertificazione (corredata da una perizia) e, pure, sull'istituto del silenzio-assenso.
Al fine di consentire tale processo di ammodernamento è stata prevista una fase transitoria di ristrutturazione, il cui termine finale al 31 dicembre 1999 è stato successivamente prorogato fino al 30 giugno 2000 (art .2, comma 3, D.L. 383/99 convertito con L. 496/99). Il processo di riforma della regolamentazione relativa alla rete di distribuzione dei carburanti ha finora però prodotto risultati parziali, come ammesso nella nota inviata alla Commissione in data 27 novembre 2006.
L'evoluzione delle posizioni italiane circa la capacità di innovazione del D.lgs. 32/98 (e successive modifiche) rispetto al sistema di distribuzione dei carburanti è sottolineato dalla Commissione al punto 1 del parere motivato, dove si prende atto del processo di riflessione avviato a livello statale e regionale inteso a semplificare le procedure, stimolare le attività commerciali e adeguare gli orari di apertura. Tale processo di riflessione, promosso anche dalla lettera di costituzione in mora della Commissione dell'ottobre 2005, ha trovato forma in specifiche disposizioni sul settore della distribuzione dei carburanti nell'ambito di un disegno di legge recante "*Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale*". Su tale disegno di legge, presentato alla Camera nel febbraio 2007 (AC 2237), approvato da tale ramo del Parlamento nel giugno scorso ed attualmente in discussione al Senato (AS 1644), l'azione politica del Governo si è particolarmente impegnata trattandosi di un vasto disegno di liberalizzazione di vari settori produttivi e di servizio

Punto 2: in diritto

Bruxelles – Sedi della Comunità

Punto 2.1: Le disposizioni nazionali e regionali in oggetto.

Il citato Disegno di Legge prevede all'articolo 1 l'eliminazione di ostacoli alle attività commerciali e alla prestazione di servizi in genere, con uno specifico riferimento all'installazione e all'attività degli impianti di distribuzione di carburanti per i quali non è più prevista alcuna subordinazione a criteri di contingentamento numerico né, fatte salve le norme a tutela della salute, della sicurezza e del territorio, al rispetto di criteri inerenti la distanza minima tra impianti o tra impianti ed esercizi. Ne deriva una piena liberalizzazione del settore e l'apertura del mercato a qualunque nuovo operatore grazie all'abolizione dei criteri precedentemente in vigore e indicati dalla Commissione come ostacoli alla libertà di stabilimento. Il positivo accoglimento di tale ripensamento circa il processo di riforma della regolamentazione relativa alla rete di distribuzione dei carburanti è però controbilanciato dal rilievo della Commissione che le disposizioni contestate sono tuttora in vigore. Al riguardo si ritiene necessario richiamare l'attenzione sul lungo *iter* parlamentare del citato disegno di legge, presentato alla Camera, come ricordato, già nel febbraio 2007 nonché sui tempi che il necessario coordinamento con le Regioni, direttamente coinvolte sulla materia, ha richiesto. Centrale è stata l'adozione di un sistema condiviso, in grado di garantire una risposta alle esigenze di ammodernamento della rete senza andare

a detrimento di quella libertà di stabilimento richiamata dalla Commissione. Le riflessioni operate nel corso del processo di riforma della regolamentazione e le diverse posizioni espresse dai soggetti coinvolti hanno trovato una sintesi nel citato testo normativo, che da poco ha ottenuto l'assenso della preposta Commissione del Senato e che dovrebbe venire compiutamente definito entro la fine dell'anno in corso. A testimonianza degli sforzi congiunti delle Amministrazioni locali e di quella Centrale, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha approvato l'11 ottobre scorso il "*Documento di indirizzi comuni delle Regioni in risposta al parere motivato della Commissione dell'UE sulla gestione degli impianti di distribuzione carburanti*", con cui le Regioni, nel concordare con le posizioni espresse nel DDL, assicurano un rapido adeguamento delle previsioni normative regionali eventualmente in contrasto con la norma nazionale in via di definizione, garantendo così la pronta attuazione del disposto normativo in via di definitiva approvazione.

Punto 2.2: Le disposizioni comunitarie pertinenti nella fattispecie: la libertà di stabilimento
La Commissione fa riferimento alla libertà di stabilimento prevista dall'art. 48 del trattato CE. In particolare chiarisce come, oltre alle misure discriminatorie, siano da considerarsi come restrizioni alla libertà di stabilimento tutte le misure che vietano, ostacolano o rendono comunque meno attraente l'esercizio delle libertà fondamentali, richiamando in particolare il concetto che nessun provvedimento nazionale "*pur se applicabile senza discriminazioni in base alla nazionalità*" possa ostacolare o scoraggiare l'esercizio di tale libertà. Con riferimento al sistema distributivo italiano la Commissione rileva che le disposizioni nazionali creano maggiori difficoltà di accesso ai nuovi operatori proteggendo quelli già presenti e che, pur senza discriminazioni in base alla nazione di provenienza, rendono di fatto quello italiano un mercato chiuso, in grado di premiare gli operatori già presenti a discapito dei nuovi entranti.
La contestazione contenuta nella precedente risposta delle autorità italiane, che rilevava come eventuali discriminazioni non poggiassero sulla nazionalità di provenienza, non basta a detta della Commissione ad escludere l'incompatibilità di tale disciplina con l'art 43 del trattato CE. Sul punto si deve obiettare che, in linea di principio, la normativa italiana è volta ad assicurare pari condizioni di accesso al mercato sia agli operatori già presenti che ai nuovi entranti. Fra l'altro, come emergerà nel seguito della trattazione, anche con riferimento alla fase transitoria di ristrutturazione della rete, terminata il 30 giugno 2000, nella quale l'obbligo di chiusura di impianti esistenti ai fini dell'apertura di un nuovo impianto poteva ragionevolmente assicurare una posizione di vantaggio agli operatori già presenti la diffusa presenza di nuovi operatori evidenzia come tale disciplina non abbia nei fatti ostacolato o scoraggiato l'ingresso di nuovi operatori.

Punto 2.3.1: apertura di nuovi impianti di distribuzione dei carburanti subordinata a: chiusura di un certo numero di impianti già esistenti.
La Commissione rileva che la presenza di disposizioni regionali, volte a subordinare l'apertura di nuovi impianti alla chiusura di impianti esistenti, avvantaggi gli operatori già presenti, di norma nazionali.
In merito, oltre a quanto già argomentato al punto precedente, si rileva che, tra le venti Regioni italiane, solo in tre la programmazione regionale potrebbe indurre, direttamente o indirettamente, a subordinare l'apertura di nuovi impianti alla chiusura di impianti esistenti. Infatti nelle Regioni a Statuto ordinario, il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, che ha liberalizzato il settore, ha operato direttamente sulle normative esistenti senza alcuna necessità di recepimento. Pertanto, anche in quelle Regioni che non hanno rivisto la propria normativa alla luce del richiamato decreto, eventuali prescrizioni regionali in contrasto con la normativa nazionale (per quanto concerne l'apertura

di nuovi impianti condizionata alla chiusura di impianti esistenti) sono da considerarsi implicitamente abrogate. La determinazione di dette regioni a proseguire secondo le proprie previsioni, quindi, comporterebbe la violazione del testo normativo citato, oltre che del diritto comunitario per quanto concerne le previsioni contrarie al trattato CE.
Infine, in merito al richiamo alla disciplina della Regione Piemonte, contenuto a pagina 3 della lettera di messa in mora della Commissione, si osserva che i riferimenti normativi non sono corretti e che dal 1° luglio del 2000 l'installazione di nuovi impianti in Piemonte non è più condizionata alla chiusura di impianti esistenti.

Bruxelles – Sede della Commissione Europea

Peraltro, come già evidenziato alla Commissione, negli ultimi anni, sulla base dei dati resi disponibili dalle Amministrazioni regionali, si registra un aumento progressivo del numero di impianti ad opera non delle compagnie petrolifere già presenti sul mercato ma di iniziative di nuovi operatori indipendenti. Basti pensare che, al di là degli impianti di operatori indipendenti con marchi propri (cosiddette "*pompe bianche*" e impianti della Grande distribuzione organizzata), su cui non esiste un censimento ufficiale su tutto il territorio nazionale, un'analisi dell'evoluzione anche solo degli impianti con i marchi delle compagnie petrolifere mostra negli ultimi anni una crescente presenza degli indipendenti. Infatti se nel 1998 il 70 % degli impianti con i marchi delle compagnie petrolifere erano di proprietà delle compagnie stesse, tale percentuale è passata nel 2002 al 62%. ed infine nel 2006 a solo il 59%. Ciò è l'indice di un crescente numero di impianti di nuovi operatori indipendenti e di una contrazione degli impianti delle compagnie petrolifere già presenti sul mercato.
Comunque al fine di ribadire la disciplina già esistente il richiamato DDL 1644 prevede espressamente che l'installazione e l'attività di un impianto di distribuzione carburanti non possono essere subordinate a contingentamenti numerici (v. art. 1 comma 2).

Conformità del progetto agli orientamenti programmatici.
Per quanto concerne i rilievi inerenti il regime di autorizzazione, la Commissione sottolinea la possibile difficoltà, per gli operatori che desiderino stabilirsi in Italia, nel conoscere i criteri secondo i quali la domanda verrà esaminata, data la necessaria conformità del progetto agli orientamenti programmatici delle diverse regioni.
Al riguardo, occorre osservare che il riferimento generico al rispetto delle norme di indirizzo programmatico delle Regioni è contenuto in una norma nazionale (il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 art. 1, comma 2) che rinvia alla competenza regionale l'individuazione delle procedure e condizioni per il rilascio dell'autorizzazione. Tali condizioni, non discriminatorie, sono state individuate puntualmente dalle Regioni attraverso atti normativi e regolamentari, da sempre accessibili ai cittadini italiani o di altri Paesi membri, anche sui siti *internet* delle Amministrazioni regionali. Il rilascio dell'autorizzazione all'apertura di nuovi impianti non è subordinato ad alcuna discrezionalità dell'amministrazione ma al mero rispetto di discipline certe e note. A riprova di tale stato di fatto vi è la possibilità, prevista dall'art. 1, comma 3, del richiamato decreto legislativo n. 32, di avvalersi da parte dell'operatore per l'ottenimento dell'autorizzazione, dello strumento del silenzio-assenso decorsi novan-

ta giorni dalla presentazione della domanda. Il silenzio assenso garantisce infatti al soggetto richiedente norme certe da rispettare ed un termine finale del procedimento di durata congrua e non eccessiva.
Va inoltre ricordato che l'ormai consolidata istituzione degli sportelli unici per le attività produttive agevola le imprese nella fase di presentazione delle domande di autorizzazione; in particolar modo costituisce uno strumento di facilitazione per le imprese straniere, che possono operare in Italia avendo come referente per l'attivazione delle proprie attività produttive un'unica struttura della Pubblica Amministrazione.

Conformità del progetto al piano regolatore/Rispetto delle norme urbanistiche.
La Commissione rileva un vincolo nel richiedere, al momento dell'installazione di un nuovo impianto, il rispetto delle norme urbanistiche. In merito si rileva che nel nostro Paese il rispetto del piano regolatore e, più in generale, degli strumenti urbanistici è un obbligo per tutti i nuovi insediamenti, sia a destinazione commerciale che a destinazione privata. I piani regolatori rappresentano una disciplina certa e nota, e tale quindi da non creare alcuna discriminazione. La realizzazione di un sistema di programmazione e pianificazione territoriale al servizio dello sviluppo economico e sociale della cittadinanza costituisce uno strumento di garanzia con riguardo alla qualità degli insediamenti e al loro impatto sull'ambiente e sulla rete stradale esistente, e consente di promuovere un uso appropriato delle risorse ambientali e culturali.

Punto 2.3.2: Obbligo di superficie minima e di attività commerciali integrative (*non oil*)
Per quanto concerne l'obbligo di superficie nei centri urbani si accoglie con favore il mutato punto di vista della Commissione in ordine alla validità della misura che prevede l'indicazione di superfici massime nei centri urbani, prevista con il fine della tutela del patrimonio artistico e paesaggistico dell'Italia e, anche, in conoiderazione del fatto che i servizi accessori a quello del rifornimento dei carburanti sono comunque assicurati dagli esercizi di commercio al dettaglio. L'appunto semmai viene mosso in relazione alla misura collegata, l'individuazione di superfici minime per le stesse aree, il cui fine ultimo è di assicurare gli spazi per l'espletamento dei servizi essenziali per dette attività, come è il caso, ad esempio, del rifornimento del distributore tramite autobotti.
Al riguardo l'individuazione di una superficie minima è funzionale a garantire alle autobotti che riforniscono gli impianti di posizionarsi all'interno dell'area del punto vendita durante l'operazione di scarico, evitando così un potenziale pericolo ed un intralcio alla circolazione.
Estendendo la questione a tutti gli impianti e non limitandosi quindi ai soli impianti presenti entro la cerchia urbana, il rilievo della Commissione si appunta sull'ampliamento del requisito della superficie minima, a cui va ad affiancarsi un altro requisito - l'offerta di servizi accessori - anch'esso in grado, a detta della Commissione, di configurare un ostacolo alla libertà di stabilimento. Le due misure, in realtà, sono riconducibili ad una stessa logica, che è quella di garantire e favorire, nelle zone a minore o scarsa densità abitativa, lo sviluppo di impianti integrati multiservizi ove l'automobilista possa trovare non solo tutti i carburanti ma anche i servizi accessori all'auto (officina, autolavaggio, vendita accessori per auto, ….) ed all'automobilista (punti di ristoro, bancomat, punti informazione). Tale tipologia di impianto risponde, nelle zone agricole e scarsamente urbanizzate, alla funzione di creare un polo di servizi in aree non sempre completamente servite, mentre nelle zone a ridosso delle grandi città svolge la funzione di stimolare la presenza di nodi di interscambio, ove i pendolari possono lasciare il mezzo proprio, disponendo di tutta una serie di servizi utili, per prendere i mezzi pubblici per raggiungere il centro cittadino. L'importanza della diffusione degli esercizi polifunzionali nelle zone meno fornite di servizi ai cittadini ha fatto si che alcune regioni abbiano pre-

visto un contributo regionale alla loro istituzione (v. ad esempio legge regione Emilia Romagna n. 41/97 art. 10).
Infine, sulle vie di scorrimento, tali impianti assicurano all'utenza itinerante tutti i servizi necessari senza dover lasciare la viabilità principale.
La presenza di grandi superfici di parcheggio stimola inoltre l'installazione di tutti i carburanti, compresi il GPL ed il metano che richiedono elevate distanze di sicurezza dai fabbricati, e favorisce l'installazione di serbatoi di grandi dimensioni, con significativa razionalizzazione dell'attività di rifornimento degli impianti e conseguente riduzione del traffico di autobotti a beneficio dell'ambiente e della sicurezza.
Si rileva infine una ragione di carattere squisitamente tecnico alla base delle superfici previste. Per motivi di sicurezza del traffico, fuori dai centri abitati, è richiesto un fronte dell'impianto piuttosto ampio, al fine di consentire la realizzazione delle necessarie corsie di acceso e di uscita. Nel contempo è vietata l'edificazione nella fascia di rispetto della strada (art. 16, 17 e 18 del Codice della Strada). Pertanto per la realizzazione di un impianto, comprensivo delle pensiline, del ricovero del gestore e dei fabbricati per le attività *non-oil*, è necessaria, anche in relazione agli indici di edificabilità previsti dai piani regolatori, nei fatti, una superficie minima talvolta anche maggiore di quella prescritta dalla disciplina regionale.
Alla luce di tali riflessioni si rileva come le superfici minime previste dovrebbero essere viste, piuttosto che come uno strumento di programmazione commerciale del settore, come un elemento a tutela di interessi di carattere generale (ambientale, di sicurezza, di garanzia del servizio sul territorio, etc.) privo di effetti dissuasivi per i nuovi operatori essendo tali superfici sostanzialmente molto ridotte, anche in confronto con le tipologie di impianto presenti negli altri Paesi UE.
Condividendo tale impostazione anche le Regioni nel "*Documento di indirizzi comuni*" approvato l'11 ottobre scorso (v. punto 2), hanno chiarito che fermo restando il rispetto delle norme ambientali, di sicurezza e di tutela del territorio "*non verranno stabilite superfici minime commerciali*" .
Si conviene invece con i rilievi della Commissione volti ad evidenziare come "*l'imposizione di attività commerciali integrative rispetto alla distribuzione carburanti*" possa rappresentare "*un ostacolo all'accesso al mercato di operatori che dispongono già di esercizi commerciali e di grandi superfici commerciali*". Al fine di rimuovere tale possibile ostacolo alla libertà di stabilimento, il Governo italiano è intervenuto con il DDL 1644 prevedendo espressamente all'art. 1, comma 1, che "*non possono essere poste limitazione alla possibilità di abbinare nello stesso locale o nella stessa area la vendita di prodotti e di servizi complementari e accessori rispetto a quella principale originaria*" specificando che "*tale principio si applica anche alla distribuzione dei carburanti*".
Sul punto anche le Regioni hanno chiarito nel citato "*Documento di indirizzi comuni*" che "*non provvederanno a predeterminare tipologie di impianti con la presenza obbligatoria di attività integrative*".
In relazione a quanto sopra esposto si ritiene che la nuova disciplina, elaborata anche per tener conto dei rilievi mossi dalla Commissione europea, sia in grado di superare tutti i profili di contrasto rilevati.