

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 7

NUOVA LEGGE DELLA REGIONE LOMBARDIA PER IL SETTORE CARBURANTI (1)

In data 29 luglio il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato il progetto di legge n. 0325 – licenziato dalla Giunta con Deliberazione GR N. 7503 del 27 giugno 2008 –, ora Legge Regionale 7 agosto 2008, n. 25, recante modificazioni alla legge regionale 5 ottobre 2004 n. 24 "Disciplina per la razionalizzazione e l'ammmodernamento della rete distributiva dei carburanti", al fine, dice il comunicato della Regione, "di aggiornare le norme vigenti alle disposizioni comunitarie, valorizzando l'esperienza maturata nei primi quattro anni di validità della legge".

Sempre il comunicato regionale (il testo è pubblicato sul Supplemento Ordinario al n. 33 del Bollettino Ufficiale della Regione del 12 agosto 2008) chiarisce che "I punti salienti della nuova normativa riguardano:

- ✓ la 'qualificazione' della rete di distribuzione dei carburanti, attraverso una rafforzata attenzione alla disciplina in materia di sicurezza viabilistica, alla tutela della salute e alla qualità dell'ambiente;
- ✓ la 'tutela dell'ambiente' attraverso incentivazioni alla diffusione dei prodotti a basso impatto ambientale;
- ✓ la 'semplificazione amministrativa';
- ✓ l'abrogazione dei vincoli quantitativi (ad esempio il numero programmato

di impianti per bacino, le superfici minime, le distanze commerciali)."



In questo numero si provvede ad un primo, sintetico esame, enucleando le modificazioni più significative che la nuova disciplina comporta rispetto alla norma in precedenza vigente.

NUOVA LEGGE DELLA REGIONE LOMBARDIA: LE NOVITA' SALIENTI (2)

ADEGUAMENTI ALLE PRESCRIZIONI COMUNITARIE

E' la stessa relazione accompagnatoria del progetto di legge ad enunciare finalità e contenuti di questa parte della nuova norma, laddove recita che "per quanto concerne, infine, le richieste dell'Unione Europea, il progetto di legge elimina chirurgicamente i passaggi che prevedono i meccanismi di programmazione commerciale

quantitativa ad oggi vigenti (meccanismo di chiusura obbligatoria di due impianti esistenti per aprirne uno nuovo nei bacini territoriali cosiddetti eccedentari; eliminazione delle distanze minime tra impianti dovute a ragioni commerciali; obbligatorietà di superfici minime per i nuovi impianti dovute alla dotazione di servizi e standard di qualità)".

Nel dettaglio, il riferimento è l'**articolo 3**, il quale era così formulato nell'originario testo della **L.R. 24/2004**:

**Art. 3.
Provvedimenti di attuazione.**

1. *Il Consiglio regionale su proposta della Giunta, sentita la consulta regionale carburanti di cui all'articolo 18 e previ studi di settore affidati all'Istituto regionale di ricerca (IRER), entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, approva il programma di razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti contenente indicazioni relative a:*

- a) i requisiti qualitativi e quantitativi necessari per la realizzazione di nuovi impianti e quelli relativi alle modifiche degli impianti esistenti, nonché la determinazione delle superfici minime dei nuovi impianti;*
- b) la definizione dei criteri di incompatibilità degli impianti e delle distanze minime da rispettare nella realizzazione degli impianti;*
- c) l'individuazione dei bacini di utenza, delineati in relazione alle caratteristiche economiche, territoriali e viabilistiche del territorio regionale al fine di garantire una articolata presenza del servizio di distribuzione carburanti su scala regionale e di evitare fenomeni di squilibrio territoriale;*
- d) l'individuazione degli obiettivi di bacino ed i conseguenti strumenti per il raggiungimento degli stessi;*
- e) l'individuazione delle aree carenti di impianti, territorialmente svantaggiate, in cui è possibile installare particolari tipologie di impianti e prevedere possibili agevolazioni.*

2. *La Giunta regionale, sentita la consulta regionale carburanti, entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, approva i provvedimenti relativi alle procedure per la realizzazione dei nuovi impianti e per le modifiche degli impianti esistenti, per i collaudi degli impianti, per il rilascio del parere vincolante di conformità alle disposizioni regionali sulle istanze di realizzazione di nuovi impianti stradali ed autostradali, comprese le modifiche relative ai soli impianti GPL e metano, nonché per la determinazione degli orari ed i turni di apertura e chiusura degli impianti.*

e che ora è stato modificato come segue:

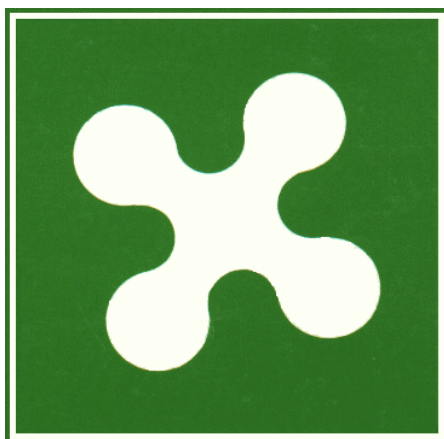
**Art. 3.
Provvedimenti di attuazione.**

1. *La Giunta Regionale, sentita la Consulta Regionale Carburanti di cui all'art. 18 e previ studi di scenario affidati all'Istituto Regionale di Ricerca (IRER), trasmette per l'approvazione al Consiglio Regionale il programma di qualificazione ed ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti contenente indicazioni relative a:*

- a) gli obiettivi da perseguire per uno sviluppo equilibrato e concorrenziale della rete-distributiva e gli indirizzi generali inerenti i requisiti qualitativi richiesti per i nuovi impianti, anche sotto il profilo ambientale, urbanistico e della sicurezza;*
- b) la definizione dei criteri di incompatibilità degli impianti;*
- c) l'individuazione dei bacini di utenza, delineati in relazione alle caratteristiche economiche, territoriali e viabilistiche del territorio regionale al fine di monitorare l'evoluzione della rete distributiva;*
- d) l'individuazione degli obiettivi di bacino ed i conseguenti strumenti per il raggiungimento degli stessi;*
- e) l'individuazione delle aree carenti di impianti, territorialmente svantaggiate, in*

cui è possibile installare particolari tipologie di impianti e prevedere possibili specifiche agevolazioni per lo sviluppo qualitativo dell'offerta.

2. La Giunta regionale, sentita la consulta regionale carburanti, entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, approva i provvedimenti relativi alle procedure per la realizzazione dei nuovi impianti e per le modifiche degli impianti esistenti, per i collaudi degli impianti, per il rilascio del parere vincolante di conformità alle disposizioni regionali sulle istanze di realizzazione di nuovi impianti stradali ed autostradali, comprese le modifiche relative ai soli impianti GPL e metano, idrogeno e miscele metano-idrogeno nonché gli indirizzi generali per gli orari ed i turni di apertura e chiusura degli impianti.



Risultano cassate, pertanto, le direttive - in ordine di citazione - in materia di superfici minime [ex comma 1, lettera a)], distanze minime [ex comma 1, lettera b)], di riferimenti all'evitabilità di "fenomeni di squilibrio territoriale" nei bacini di utenza [ex comma 1, lettera c)].

Parimenti, risultano non più applicabili le disposizioni di cui alla Deliberazione della Giunta Regionale 11 febbraio 2005, n. 7/20635 (Procedure amministrative), articolo 7 (Rispetto delle distanze minime), articolo 8 (Criteri per la misurazione delle distanze tra impianti), - nonché di cui agli articoli 15 e 16 per gli impianti di distribuzione metano -, nonché le direttive

di cui al punto 3.8 (Distanze minime da rispettare nella realizzazione degli impianti) né le direttive di cui all'articolo 3.6 (Requisiti relativi alle superfici minime delle aree sulle quali vengono collocati i nuovi impianti) della Deliberazione del Consiglio Regionale 15 dicembre 2004, n. VII/1137.

I bacini di utenza rilevano ora ai soli fini del monitoraggio dell'evoluzione della rete, e non già ai fini del "Programma di razionalizzazione" di cui alla già citata Deliberazione del Consiglio Regionale 15 dicembre 2004, n. VII/1137 (successivamente modificato con D.C.R. 8 maggio 2007, n. VIII/372), che distingueva tra bacini "eccedentari, in equilibrio o deficitari" (Punto 3.2 delle "Disposizioni programmatiche").

Di conseguenza, sono abrogate le disposizioni a) relative ai bacini "eccedentari", per i quali la realizzazione di un nuovo impianto era "consentita a fronte della chiusura volontaria da parte del richiedente di almeno due impianti attivi o in regolare sospensiva, di cui almeno uno appartenente allo stesso bacino o ad altro bacino eccedentario; il secondo impianto può essere ubicato in altro bacino purché non deficitario"; b) ai bacini "in equilibrio", nei quali la realizzazione di un nuovo impianto era "consentita a fronte della chiusura volontaria da parte del richiedente di almeno un impianto attivo o in regolare sospensiva, appartenente al bacino in cui si apre il nuovo impianto o ad altro bacino purché non deficitario" (Punto 3.2, Bacini eccedentari, 1.1, Bacini in equilibrio, 1.1, delle "Disposizioni programmatiche" predette).



FINALITA' GENERALI DELLA LEGGE

L'articolo 1 della legge era originariamente formulato nei seguenti termini:

Art. 1.

Finalità e competenze della Regione.

1. La presente legge, in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, disciplina l'installazione degli impianti e l'esercizio dell'attività di distribuzione dei carburanti nel rispetto della normativa comunitaria, delle disposizioni legislative dello Stato e nel quadro delle competenze concorrenti, al fine di garantire:

- a) la razionalizzazione e l'ammodernamento della rete;
- b) il contenimento dei prezzi di vendita;
- c) la presenza di livelli di servizio adeguati alle caratteristiche del territorio;
- d) lo sviluppo dell'offerta di prodotti a limitato impatto ambientale, anche mediante forme di incentivazione che utilizzino le risorse previste dalle leggi di riferimento;
- e) la corretta informazione e pubblicizzazione dei prezzi.

2. La Regione svolge la funzione di indirizzo, coordinamento e controllo dell'attuazione delle disposizioni contenute nella

presente legge.

2 bis. La Regione provvede a stipulare accordi per lo sviluppo dell'offerta di prodotti eco-compatibili, anche mediante forme di incentivazione di tipo economico e finanziario.

3. La Regione determina gli orari ed i turni di apertura e chiusura degli impianti di distribuzione carburanti e rilascia il parere vincolante di conformità ai provvedimenti attuativi della presente legge, in merito alle istanze di realizzazione di nuovi impianti stradali e autostradali e alle modifiche relative ai soli impianti di gas di petrolio liquefatto (GPL) e metano.

ed è stato così riformulato:

Art. 1.

Finalità e competenze della Regione.

1. La presente legge, in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, disciplina l'installazione degli impianti e l'esercizio dell'attività di distribuzione dei carburanti nel rispetto della normativa comunitaria, delle disposizioni legislative dello Stato e nel quadro delle competenze concorrenti, al fine di garantire:

- a) la razionalizzazione, la riqualificazione e l'ammodernamento della rete;
- b) il contenimento dei prezzi di vendita;
- c) la pluralità delle forme di servizio e di vendita e l'adeguata articolazione della rete sul territorio;
- d) lo sviluppo dell'offerta di prodotti a limitato impatto ambientale, anche mediante forme di incentivazione che utilizzino le risorse previste dalle leggi di riferimento;
- e) la corretta informazione e pubblicizzazione dei prezzi;
- e bis) il rispetto della disciplina in materia di sicurezza viabilistica, di tutela della salute e di qualità dell'ambiente.

2. La Regione svolge la funzione di indi-

ruzzo, coordinamento e controllo dell'attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge.

2 bis. La Regione provvede a stipulare accordi per lo sviluppo dell'offerta di prodotti eco-compatibili, anche mediante forme di incentivazione di tipo economico e finanziario.

3. La Regione definisce gli indirizzi generali per i comuni sugli orari ed i turni di apertura e chiusura degli impianti di distribuzione carburanti e rilascia il parere vincolante di conformità ai provvedimenti attuativi della presente legge, in merito alle istanze di realizzazione di nuovi impianti stradali e autostradali e alle modifiche relative ai soli impianti di gas di petrolio liquefatto (GPL), gas metano, idrogeno e di miscele metano-idrogeno.



La nuova definizione accentua gli aspetti di "ri-qualificazione" della rete, l'osservanza delle norme di qualità ambientale, tutela della salute e sicurezza viabilistica, l'implementazione di nuovi carburanti a ridotto impatto ambientale (idrogeno, miscele, ecc.).

In materia di orari, la Regione definisce indirizzi generali (è, infatti, sostituita la locuzione previgente "determina gli orari"), rimettendo ai Comuni una discrezionalità sul regime di apertura e chiusura degli impianti, turnazioni e deroghe.

Tra le principali modifiche volte, invece, alla semplificazione amministrativa – specifica la relazione accompagnatoria della proposta di legge – si annoverano:

"a) l'estensione dello strumento della conferenza di servizi a tutti gli impianti di nuova autorizzazione (anziché per i soli impianti a metano e GPL come nel regime previgente);

b) la possibilità di non tenere fisicamente la seduta della conferenza di servizi qualora il Comune raccolga entro un termine tutti i pareri favorevoli;

c) la possibilità per l'operatore di acquisire e presentare direttamente le certificazioni sostitutive del collaudo dell'impianto qualora il Comune non provveda, come oggi spesso accade, entro il termine previsto dalla legge ed estende tale facoltà anche agli impianti a metano e GPL;

d) la trasformazione dell'autorizzazione in comunicazione per alcune attività minori (ad es. prelievo e trasporto di carburanti in cisterne da 50 lt e oltre)."

Il progetto di legge, inoltre, "rafforza considerevolmente le misure a favore della diffusione dei carburanti eco-compatibili come il metano e il GPL, prevedendo:

a) forme facoltative di incentivazione volumetrica da parte dei comuni per gli impianti che diffondono carburanti a limitato impatto ambientale;

b) deroghe ai vincoli posti dai Piani degli Enti parco per l'insediamento o l'aggiunta del prodotto metano o GPL in aree a parco ma non di pregio, con forme di mitigazione e compensazione a carico dell'operatore;

c) la messa in esercizio degli altri prodotti, previo parere vincolante degli uffici della Giunta regionale, per gli impianti a metano di nuova realizzazione già ultimati nel caso di ritardi non imputabili all'operatore ma al possessore della rete metanifera (SNAM), così da non penalizzare gli operatori virtuosi."

Il progetto di legge, infine – conclude la relazione accompagnatoria – "adotta misure volte a prevenire l'esercizio abusivo

dell'attività di distribuzione di carburanti, attraverso l'incrocio delle banche dati pubbliche e tramite sanzioni più severe".

LA NUOVA LEGGE DELLA REGIONE LOMBARDIA: VALUTAZIONI E CAUTELE (3)

La legge regionale 24/2004 ha svolto un ruolo positivo nella ristrutturazione ed evoluzione della rete regionale di distribuzione carburanti, che ha consentito altresì lo sviluppo di tipologie pluralistiche ed una apertura reale del mercato ai nuovi soggetti, come testimonia la struttura stessa della rete consolidata, nonché una sensibilità marcata verso l'implementazione di carburanti a minor impatto ambientale (si pensi anche alla Delibera del Consiglio Regionale 8 maggio 2007, n. VIII/372, in materia di impianti a metano).



L'attuale passaggio normativo è inevitabilmente il prodotto delle tensioni addensatesi sul settore da oltre due anni, in particolare delle spinte impresse dalla Commissione Europea che, dopo l'apertura della procedura di infrazione (avviata dalla Grande Distribuzione italiana), ha

decretato un *ultimatum* di deferimento dell'Italia alla Corte di Giustizia.

La nuova legge regionale – sulla quale, peraltro, è stata posta in essere una concertazione con gli operatori del settore – va considerata con tutte le cautele del caso, anzitutto in relazione a quelli che saranno i provvedimenti di attuazione, in particolare quel *"programma di qualificazione ed ammodernamento"* di cui all'articolo 3, comma 1, della legge, ed il complesso delle *"procedure"*, di cui all'articolo 3, comma 2, che rappresentano – pur entro il quadro di principi generali dettati dalla norma – il vero nodo di valutazione dei contenuti concreti della legge e della sua incidenza sulla rete distributiva.

Abbastanza positivo è il fatto che si continui a mantenere un impianto di aderenza alle peculiarità territoriali (con il mantenimento dei *"bacini"*, sia pure funzionali ad una logica diversa, che per il passato era volta anzitutto a consentire un'evoluzione *"controllata"* e *"quantitativa"* della rete che oggi non è più compatibile negli stessi termini con le regole comunitarie), che si ponga l'accento sulle norme di salvaguardia della sicurezza stradale, e che si rafforzino le relazioni tra sviluppo e qualità della rete e normative edilizie ed urbanistiche. Ancorché – come già detto – tutto questo vada riempito di contenuti concreti, che – al di là delle derive *"ideologiche"* sul libero mercato – debbono comunque accompagnare uno sviluppo responsabile e non indiscriminato del settore, su cui il Legislatore regionale dovrà confrontarsi approfonditamente con le parti coinvolte nel sistema.

Un'ulteriore questione su cui è d'uopo osservare cautela ed esercitare opportuna vigilanza è la gestione della transitorietà, del passaggio, cioè, dall'una all'altra norma, stanti i rischi di una *deregulation* *"amministrativa"* di fatto più che di diritto.

La nuova legge – pur intervenendo, come il legislatore annuncia, in via *"chirurgica"* sui meccanismi messi sotto accusa dalla Commissione Europea – *"rinovella"* la materia *ex novo*, rimandando a *"programmi"*

e "procedure" – secondo una tempistica esplicitata all'articolo 3 –: si è scelto, cioè, opportunamente di legificare ed esercitare la competenze riservate dal Titolo V° della Costituzione e non – si badi bene a questo passaggio – di "disapplicare" (cioè di renderle semplicemente non più applicabili nell'iter autorizzativo di rilascio) le norme in contrasto con le regole comunitarie.

L'argomento è assai delicato, tanto che La Corte Costituzionale in materia di relazioni tra norme comunitarie e nazionali ha argomentato (Sentenza 389/1989) che *"il riconoscimento dell'ordinamento comunitario e di quello nazionale come ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti, porta a considerare l'immissione diretta nell'ordinamento interno...delle norme comunitarie immediatamente applicabili (le quali) prevalgono rispetto alle norme nazionali, anche se di rango legislativo, senza tuttavia produrre effetti estintivi... (trattandosi di) norma prodotta da una fonte esterna...più precisamente (tale processo) non dà luogo ad un'ipotesi di abrogazione...ma di disapplicazione"*. Detto in soldoni: se una norma nazionale o regionale contrasta con la norma comunitaria, non è indispensabile abrogare la norma locale *in toto*, ma è sufficiente disapplicare le parti in contrasto.

L'approvazione nei due rami del Parlamento dell'articolo 83-septies, che re-liberalizza il settore comporterà la remissione da parte della Commissione Europea del deferimento dell'Italia alla Corte di Giustizia. Vi sono, dunque, le circostanze ed i tempi (ancorchè non infiniti) per provvedere a riempire di contenuti la fase applicativa della nuova norma senza dover soggiacere alla spada di Damocle di Bruxelles. Un tanto vale altresì per la legge regionale della Lombardia.

La gestione del transitorio, di conseguenza, nelle more dei programmi e procedure dell'articolo 3, non può essere un "assalto alla diligenza" nella terra di nessuno tra vecchie regole che non ci sono più (o vengono ritenute "disapplicabili" dal primo le-

guleio che si sveglia male il mattino) e nuove regole che ancora non sono state scritte. Su questo siamo chiamati a vigilare sin da adesso ! (Giorgio Moretti)

