FIGISC–ANISA NEWS

N. 24/2013 – 28.06.2013

Nota informativa a cura della Segreteria Nazionale
Piazza G. G. Belli, 2 – 00153 Roma
Presidenti Nazionali: FIGISC: MAURIZIO MICHELI – ANISA: STEFANO CANTARELLI
Segreteria Nazionale: telefono: 06-5866351 - fax 06-58331724
e-mail : figisc@confcommercio.it - anisa@confcommercio.it
sito internet: www.figisc.it
il presente numero si compone di 8 pagine

SOMMARIO DEL NUMERO 24

ANTITRUST: SEGNALAZIONE AL GOVERNO SU «GHOST», CONTRATTUALISTICA E RISTRUTTURAZIONE RETE
[pagina 1]

LE RICETTE ANTITRUST: VIA I GESTORI, INUTILE LA CONTRATTAZIONE, REGIONI DA CASTIGARE
[pagina 6]

FAIB FEGICA ED ANISA PROCLAMANO LO SCIOPERO: AREE DI SERVIZIO AUTOSTRADALI CHIUSE DALLE 22.00 DEL 16 LUGLIO, ALLE 6.00 DEL 19 LUGLIO

ANTITRUST: SEGNALAZIONE AL GOVERNO SU «GHOST», CONTRATTUALISTICA E RISTRUTTURAZIONE RETE

*Riprendendo il tema già trattato su FIGISC ANISA NEWS N. 21 del 17 giugno, per comprendere l'aria che tira, riproduciamo di seguito integralmente la segnalazione inviata da **ANTITRUST** a Governo e Parlamento in materia di distribuzione carburanti [Segnalazione Rif. S1673]:*

«**Indirizzi**

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, Autorità), nell'esercizio del potere di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nella sua adunanza dell'11 giugno 2013, ha ritenuto opportuno svolgere alcune considerazioni sulle disposizioni relative al mercato della distribuzione in rete carburanti, formulando alcune proposte operative per la rimozione delle restrizioni che ancora permangono sia all'ingresso che all'uscita dal mercato, nonché per la modifica di alcuni vincoli alle modalità di funzionamento degli impianti e alle condizioni generali di svolgimento del servizio che determinano livelli di prezzo più elevati e *standard* qualitativi della rete inferiori rispetto a quelli dei principali Paesi europei.

Le residue restrizioni all'accesso al mercato, ostacolando l'ingresso di operatori

più efficienti e dinamici rispetto agli *incumbent*, frenano un'evoluzione in senso maggiormente concorrenziale dell'attività di vendita di carburanti per autotrazione. Inoltre, la presenza di barriere all'entrata blocca uno sviluppo qualitativo del settore, in termini sia di diversificazione dell'offerta dei prodotti *oil*, che di ampliamento della gamma offerta di servizi *non oil*, nella misura in cui gli impianti di recente costituzione presentano sia un maggior grado di selfizzazione che una maggiore diffusione del *non oil* rispetto ai punti vendita facenti capo agli operatori *incumbent* verticalmente integrati.

Più in generale, le misure idonee a promuovere una maggiore diffusione del *self service pre-pay* potrebbero favorire una riduzione generalizzata dei prezzi praticati sulla rete in quanto tale modalità di vendita, non prevedendo l'ausilio di personale per l'erogazione del prodotto, permette un contenimento dei costi di distribuzione.

Analogamente, una piena liberalizzazione dei rapporti contrattuali tra i titolari degli impianti ed i gestori, e dunque una progressiva marginalizzazione del comodato gratuito, promuoverebbe una più ampia autonomia, in capo al gestore o al titolare di autorizzazione, nella definizione delle politiche commerciali del punto vendita, consentendo ai prezzi finali praticati presso gli impianti di rispondere meglio sia alle dinamiche concorrenziali locali, sia alle variazioni dei costi relativi alle quotazioni giornaliere dei prodotti sui mercati internazionali.

Infine, l'avvio di un massiccio progetto di razionalizzazione della rete di distribuzione appare come un elemento in grado di determinare una pressione "*strutturale*" al ribasso sui prezzi finali di vendita. Sotto questo profilo, l'uscita dal mercato degli impianti c.d. "*incompatibili*" rispetto alle normative urbanistiche e della sicurezza stradale, consentirebbe agli operatori del mercato di concentrare le proprie vendite su un numero più ridotto di punti vendita, riducendo l'incidenza dei costi fissi sui prezzi finali.

Ostacoli all'ingresso di nuovi operatori sul mercato

L'art. 83-bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 122, come modificato dall'art. 17, comma 5, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, attualmente vieta l'applicazione di obblighi asimmetrici in capo ai nuovi entranti, anche relativamente all'offerta contestuale di più tipologie di carburanti, "*se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo*". La norma nazionale pone dunque un divieto generico all'imposizione di restrizioni relative all'offerta di attività e servizi integrativi, ed un divieto condizionato circa l'offerta contestuale di più tipologie di carburanti.

Per quanto riguarda quest'ultima tipologia di obblighi, la norma nazionale andrebbe emendata, come è stato già segnalato in passato dall'Autorità, imponendo un divieto incondizionato alla loro introduzione. Da un lato, infatti, l'imposizione di obblighi asimmetrici non appare giustificabile anche qualora siano previsti per il raggiungimento di obiettivi di interesse generale quale la tutela dell'ambiente, nella misura in cui tali obblighi discriminano tra *incumbent* del mercato e potenziali nuovi entranti, ricadendo soltanto in capo a questi ultimi.

Dall'altro lato, l'eliminazione del divieto generico all'imposizione di obblighi asimmetrici consentirebbe di evitare che le Regioni utilizzino in maniera strumentale la condizione prevista dalla norma nazionale per imporre vincoli senza prevedere alcuna effettiva valutazione della loro gravosità, al solo scopo di impedire l'accesso al mercato di nuovi operatori.
Allo stato, infatti, la maggioranza delle Regioni risulta aver introdotto tale tipologia di restrizioni e, ancorché alcune amministrazioni regionali giustifichino tale scelta richiamando generici obiettivi di tutela ambientale e più specificamente di promozione dei carburanti eco-compatibili, non c'è alcun riscontro in tali norme in merito ad un'effettiva valutazione della loro gravosità da parte delle amministrazioni regionali.

Analogamente, l'eccessiva genericità del divieto, previsto dalla normativa nazionale, nei confronti dell'imposizione di altre tipologie di obblighi asimmetrici, ha lasciato alle Regioni un ampio spazio per la previsione di alcuni requisiti (ad esempio la presenza di pannelli fotovoltaici, sistemi di videosorveglianza, pensiline delle aree di rifornimento, ecc.) che i nuovi impianti debbono comunque possedere e che non sono in alcun modo richiesti ai punti vendita già in funzione. In assenza di un loro espresso divieto nella normativa nazionale, tali restrizioni asimmetriche sono state introdotte dalla maggioranza delle Regioni.

Al fine di evitare che le Regioni introducano, di volta in volta, e su base discrezionale, nuovi obblighi asimmetrici, si ritiene dunque opportuno che il Ministero dello Sviluppo Economico individui in maniera puntuale, anche sulla base di una ricognizione più ampia delle normative che rilevano per il settore, i requisiti e le caratteristiche che gli impianti di distribuzione carburante debbono possedere, con riferimento a tutti gli impianti (già esistenti o da aprire) ed eventualmente diversificandoli in relazione alla rete viaria su cui gli stessi insistono.

Ostacoli alla selfizzazione della rete

La disciplina nazionale prevede, ai sensi dell'art. 18 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, che punti vendita completamente automatizzati, non presidiati da personale e funzionanti soltanto in modalità *self service pre-pay* (c.d. *ghost*), possano essere localizzati esclusivamente al di fuori dei centri abitati. Come è già stato segnalato dall'Autorità in diverse occasioni, si tratta di un vincolo concorrenziale ingiustificato, in quanto la previsione di un diverso trattamento, sotto questo profilo, tra zone interne ed esterne ai centri abitati non è collegato ad alcuna esigenza in materia di sicurezza, di efficienza, di tutela ambientale, o altro. Al tempo stesso gli impianti funzionanti soltanto in modalità *self-service prepay* rappresentano un efficace strumento di pressione concorrenziale nella misura in cui ad essi corrispondono costi di distribuzione più bassi rispetto a quelli di punti vendita presidiati. Al riguardo, sussiste anche il rischio che la Commissione Europea, che ha recentemente chiesto chiarimenti al Governo italiano in merito alle previsioni normative che limitano geograficamente l'installazione degli impianti *ghost*, possa avviare una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia se tali restrizioni saranno ritenute un vincolo alla libertà di stabilimento dell'attività di vendita di carburanti da parte di residenti di altri Paesi membri.

Da una analisi delle diverse normative regionali, è emerso inoltre che alcune

Regioni (Toscana e Friuli Venezia Giulia) e la Provincia Autonoma di Bolzano circoscrivono ulteriormente, rispetto a quanto già fatto dalla normativa nazionale, la localizzazione di impianti *ghost*, prevedendo la loro installazione soltanto in aree territorialmente svantaggiate.

Tra l'altro, anche a causa delle difformità con la disciplina nazionale per quanto concerne la localizzazione degli impianti automatizzati ed il funzionamento del *self service* nelle ore di apertura degli impianti, il Consiglio dei Ministri, nella propria seduta del 31 maggio 2013, ha deciso di impugnare la predetta normativa della Regione Toscana dinanzi alla Corte Costituzionale.

Un altro caso in cui la disciplina regionale è più restrittiva rispetto alla normativa nazionale è quello della Regione Sicilia che, nonostante una specifica segnalazione dell'Autorità nel marzo 2012, in data 25 ottobre 2012 ha emanato un decreto assessoriale che ha provveduto solo in parte ad allineare le proprie disposizioni in materia di carburanti al disposto nazionale. In particolare, la Regione non ha ancora recepito l'obbligo esistente a livello nazionale di installazione di apparecchiature *self service pre-pay* su tutti gli impianti, oltre a non aver ancora introdotto il regime autorizzatorio in luogo della concessione per l'avvio dell'attività.

In questo contesto, così come per altri aspetti in cui le discipline regionali presentano una portata restrittiva superiore rispetto a quella nazionale, si ricorda la prevalenza di quest'ultima, e quindi la sua diretta applicabilità, laddove – come nel caso delle disposizioni che promuovono lo sviluppo della selfizzazione all'interno della rete di distribuzione carburanti - essa richiami obiettivi di tutela della concorrenza.

Liberalizzazione delle forme contrattuali

Un intervento suscettibile di ricadute positive sul livello di concorrenza del settore già previsto dalla normativa nazionale ma rimasto finora pressoché inapplicato è quello relativo alla liberalizzazione delle tipologie contrattuali per l'affidamento e l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione carburanti (art. 17, comma 2, del D.L. n. 1/12).

La norma attualmente vigente prevede l'abbandono del regime unico di "*comodato gratuito*", previa definizione negoziale di ciascuna tipologia contrattuale mediante accordi sottoscritti tra organizzazioni di rappresentanza dei titolari di autorizzazione o concessione e dei gestori. A distanza di circa un anno e mezzo dall'introduzione della norme di liberalizzazione delle forme contrattuali non risulta tuttavia che sia stato sottoscritto alcun accordo di categoria. Si ricorda, peraltro, che rispetto a tali accordi l'Autorità ha in passato espresso la propria contrarietà, auspicando piuttosto che venisse consentito l'utilizzo di tutte le tipologie contrattuali previste dall'ordinamento. La norma prevedeva altresì un potere sostitutivo del Ministero dello Sviluppo Economico per la definizione delle forme contrattuali nel caso in cui i predetti accordi non fossero stati raggiunti entro il 31 agosto 2012, ma tale potere non è stato finora utilizzato anche perché la legge citata ne subordina l'attivazione alla richiesta di una delle parti.

La liberalizzazione delle forme contrattuali riveste una particolare rilevanza sotto il profilo concorrenziale in quanto determina una maggiore flessibilità di gestione degli impianti e dunque più ampi margini di movimentazione dei prezzi in funzione delle variazioni delle quotazioni internazionali dei prodotti.

Al fine di dare concreta attuazione al disposto normativo, si dovrebbe prevedere per via normativa che, in caso di perdurante assenza di accordi di categoria, intervenga, senza necessità che ne venga richiesta l'attivazione da parte dei soggetti interessati, un potere sostitutivo dell'amministrazione centrale che definisca, in negativo, le forme contrattuali ritenute non opportune per il settore e, di conseguenza, consenta l'applicazione di tutte le altre forme contrattuali previste dall'ordinamento.

Le norme in materia di chiusura degli impianti incompatibili

Per quanto riguarda la questione della rimozione delle barriere di uscita dal mercato, e dunque al fine di implementare un piano di ristrutturazione della rete di distribuzione, si dovrebbe intervenire favorendo il più possibile la chiusura di un numero sostanziale di impianti. La rete distributiva italiana è infatti composta da quasi ventitremila impianti, a fronte di una consistenza del sistema distributivo nei principali paesi europei decisamente inferiore, non superiore a quindicimila impianti.

A tal fine, una delle azioni da assumere per allineare il più possibile la dimensione della rete distributiva con quella dei principali Paesi europei, consiste nella chiusura degli impianti che in teoria sono già illegittimi in quanto "*incompatibili*" con le norme di sicurezza e di viabilità stradale. Una definizione delle possibili fattispecie di incompatibilità è stata fornita dal D.M. del 31 ottobre 2001 (Approvazione delle Linee Guida per l'ammodernamento della rete di distribuzione di carburanti), salvo poi demandare ai Comuni il compito di effettuare le opportune verifiche e di dichiarare la decadenza dall'autorizzazione per gli impianti ricadenti in una delle fattispecie di incompatibilità.

La materia è stata ripresa dall'articolo 28 del D.L. n. 98/11, commi 3 e 4, che ha individuato dei termini perentori entro i quali le Regioni e le Province Autonome avrebbero dovuto emanare atti di indirizzo ai Comuni per la chiusura effettiva degli impianti dichiarati incompatibili e i Comuni avrebbero dovuto provvedere all'individuazione e alla chiusura degli stessi. I termini previsti sono tuttavia trascorsi senza risultati apprezzabili.

Il problema legato all'inerzia degli enti locali nello svolgimento delle attività di verifica e di chiusura dei punti vendita contrastanti con le norme di sicurezza e di viabilità stradale è già stato affrontato dall'Autorità in diverse segnalazioni, nelle quali è stata anche proposta l'adozione di misure, mai introdotte, di penalizzazione nei confronti dei Comuni inadempienti.

A fronte di tale situazione, sarebbe auspicabile la previsione di un potere sostitutivo del livello territoriale di governo superiore rispetto all'inerzia di quello inferiore. In altri termini, qualora i Comuni non provvedano alla chiusura degli impianti incompatibili occorre prevedere la possibilità di intervento da parte delle Regioni e, nel caso in cui anche queste ultime non si attivino, da parte dello Stato. In questo modo, nel rispetto del principio di sussidiarietà, si renderebbe operativo anche un principio di responsabilità dei diversi livelli di governo territoriali nel dare attuazione a norme che contribuiscono a migliorare il livello di concorrenzialità del settore.

Propedeutico alla concreta applicazione di tale potere sostitutivo sarebbe lo svolgimento di una effettiva attività di monitoraggio delle decisioni assunte dai diversi livelli territoriali di governo, nonché una definizione più puntuale, rispetto a quella vigente, delle fattispecie di incom-

patibilità, attraverso l'indicazione di criteri oggettivi e inderogabili e chiarendo alcune definizioni, contenute nel D.M. del 31 ottobre 2001, rimaste di carattere meramente qualitativo (distanza non regolamentare, rifornimento sulla sede stradale, ecc.). Tale attività potrebbe essere svolta dal Ministero dello Sviluppo Economico in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, essendo le incompatibilità riferite alle normative urbanistiche e di sicurezza della circolazione stradale.

In sintesi, appare necessario ed urgente rimuovere le barriere normative, poste sia dalla normativa nazionale che dalle discipline regionali, che ostacolano un processo di razionalizzazione ed ammodernamento del settore della distribuzione dei carburanti. In particolare, si propone:

I) la rimozione di ogni obbligo asimmetrico relativo alla tipologia di carburanti da erogare per i nuovi impianti, eliminando anche la condizione attualmente prevista all'art. 17, comma 5, del D.L. n. 1/12;
II) la definizione a livello statale, anche sulla base di una ricognizione più ampia delle normative che rilevano per il settore della distribuzione carburanti, dei requisiti e delle caratteristiche che gli impianti dovrebbero possedere sulla base della tipologia di rete stradale di localizzazione;
III) l'eliminazione del vincolo territoriale relativo alla localizzazione degli impianti *ghost* che attualmente li prevede, all'art. 18 del D.L. n. 1/12, soltanto al di fuori dei centri abitati;
IV) l'individuazione, da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di una casistica più puntuale ed oggettiva, rispetto a quella attuale, delle fattispecie di incompatibilità dei punti vendita di carburanti in rete;
V) l'introduzione di un potere sostitutivo in capo al Ministero dello Sviluppo Economico la cui attivazione non sia subordinata ad una richiesta da parte dei soggetti interessati per procedere alla liberalizzazione delle forme contrattuali tra compagnie petrolifere e gestori, sulla base dell'individuazione, in negativo, delle tipologie negoziali non ritenute idonee;
VI) la previsione di un potere sostitutivo in capo a Stato e Regioni qualora i Comuni non provvedano ad individuare e chiudere gli impianti c.d. incompatibili entro un termine stretto.

L'Autorità confida che le su esposte considerazioni siano tenute in adeguata considerazione da parte dei soggetti destinatari di questa segnalazione e resta in attesa di conoscere le iniziative adottate in relazione alle problematiche sopra evidenziate.»

Il Presidente: **PITRUZZELLA**

LE RICETTE ANTITRUST: VIA I GESTORI, INUTILE LA CONTRATTAZIONE, REGIONI DA CASTIGARE

Le posizioni di Antitrust sono ormai note da sempre ed il ricettario dell'Authority offre più o meno sempre le medesime «*pietanze*». Con qualche «*specialità*» in più.

Cominciamo da queste ultime [si tratta, in realtà, di un «*piatto unico*»], che riguardano i meccanismi di fuoruscita dal

mercato, ossia la riduzione della rete distributiva. Di cui si possono condividere, in linea di massima, gli indirizzi, laddove si individua la necessità di procedere senza indugi alla chiusura degli impianti che già sono a tutti gli effetti incompatibili con le norme urbanistiche e con quelle della sicurezza stradale. Un percorso che si è fortunosamente snodato dai tempi del decreto legislativo 32/1998 [quindici anni orsono], attraverso le linee guida di Marzano del 2011 e le norme delle leggi 111/2011 e 27/2012, senza che si siano – almeno dagli inizi degli anni '90 – fatti passi avanti. Gli intenti di «*razionalizzazione*» dei primi tempi sono stati ben presto soppiantati dalle ripetute «*liberalizzazioni*» [ossia: «*ci penserà il mercato!*»] e come nel gioco «*tana, liberi tutti*» l'esito è stato l'ulteriore rigonfiamento della rete distributiva italiana, già allora la più frammentata d'Europa.

Così come si può condividere con Antitrust l'opportunità di meglio e più approfonditamente definire quali siano le incompatibilità, che in questi anni sono state definite assai genericamente ed affidate poi alle interpretazioni le più disparate ed ingegnose, uno strumento per andare, forse, a definire una platea di impianti incompatibili più diffusa di quella ad oggi riconoscibile.

Tuttavia, dietro il «*buon senso comune*» che sembra caratterizzare queste proposte, il modello che l'Authority ha in testa rimane in sintesi abbastanza trasparente: se prima ci si limitava a dire «*largo agli operatori più efficienti e dinamici!*» [e di chi si tratti non serve sottolineare] ora si dice anche «*sbaraccate velocemente il settore dalle palle al piede!*».

Efficienza e dinamismo – secondo la Bibbia Antitrust – nella rete si configurano in quelle realizzazioni che coniugano in un magico triangolo la supposta innovazione del *self prepay* e del *ghost* con la «*riduzione dei prezzi*» e la «*non previsione dell'ausilio del personale*». Perché, come detto qualche mese fa, proprio codesto è il modello prevalente in Europa [omettendo di specificare che in Europa è l'indice di *self postpay* ad essere superiore a quello italiano e che, ormai, tra *self prepay* e *postpay* circa l'80-85 % degli impianti italiani È GIÀ SELFIZZATO].

E, quindi, non è della selfizzazione europea che Antitrust parla, ma di una declinazione tutta indigena della «*selfizzazione*», a metà tra quella predicata dall'industria petrolifera e quella praticata dalla grande distribuzione, passando per l'abolizione di tutti i vincoli – financo di natura ambientale – inventati dalle Regioni «*monelle*» [che vengono nella segnalazione dell'Authority] abbondantemente sculacciate (dodici su venti!) ed accusate di elusione e di infinita furberia], con una spiccatissima, infine, predilezione per la totale automazione, ossia il «*così detto [c.d.]* ghost», come si deduce dalla metodica insistenza sulla revisione della norma che ne impedisce il funzionamento nelle aree abitate.

E, dal momento che siamo già ormai passati al «*menù*» tradizionale dell'Authority [selfizzazione ed automazione, rimozione di qualsivoglia vincolo di qualità e/o sicurezza], quel che si intravvede dietro la sollecitazione a dare immediata attuazione alla nuova contrattualistica [una cosa che suona apparentemente buona!] è qualcosa di abbastanza più raffinato e differente.

L'invito al Ministero ad operare al contrario sulla nuova contrattualistica con i Gestori, cioè a definire quel che si NON SI PUÒ FARE piuttosto che a costruire QUEL CHE SI PUÒ CONDIVIDERE tra gli operatori del settore [«*consentire l'utilizzo di tutte le tipologie contrattuali previste dall'ordinamento*»] e ad assumere «*potere sostitutivo*» rispetto agli accordi tra le parti, non è una mera sollecitazione a fare, ma rappresenta piuttosto l'anticamera di quel che l'Authority ha in passato sostenuto senza giri di parole, ossia il superamento di ogni contrattazione collettiva e la libertà di andare a contrattare tra la parte economicamente più forte e quella più debole senza istituti di tutela o mediazione, perché ciò non favorisce il mercato.
Quindi non solo automazione «*senza l'ausilio del personale*» [Gestore e sua impresa], ma – almeno finché il Gestore non potrà essere del tutto tolto di mezzo – anche possibilmente fuori dalle scatole le pastoie della contrattazione, della rappresentanza, ecc., tutte cose che guastano il «*libero*» mercato come una patacca di olio sulla camicia immacolata.

Magari qualcuno interpreterà in maniera diversa e positiva il monito dell'Au-thority, magari qualcuno penserà che abbiamo fatto dietrologia ed un processo alle intenzioni o che abbiamo dato una rappresentazione grezza – con un frasario politicamente scorretto – dello stato dell'arte. Ma forse non siamo andati tanto lontani dalla sua sostanza. [G.M.]

CAMPAGNA RINNOVO QUOTE ASSOCIATIVE ANISA 2013

Il Presidente Nazionale ed il Consiglio Direttivo della **ANISA CONFCOMMERCIO** ricordano che è in corso la campagna di rinnovo delle quote associative – **anno 2013** – ed invitano caldamente i Soci a volervi provvedere ed a far crescere l'associazionismo ANISA.
Il contributo [60 euro per milione di litri erogati] può essere versato sul relativo conto ANISA, corrente presso la

Banca di Credito Cooperativo di Roma, **Agenzia 132**, **ABI 08327 CAB 03247 c/c 47294**.

Il codice IBAN è:

IT 32 I 08327 03247 000000047294

FAIB FEGICA ED ANISA PROCLAMANO LO SCIOPERO: AREE DI SERVIZIO AUTOSTRADALI CHIUSE DALLE 22.00 DEL 16 LUGLIO, ALLE 6.00 DEL 19 LUGLIO