



CONFERENZA DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

19/188/CR5/C11

## DOCUMENTO SULLA RISOLUZIONE DE TOMA 7-00258 RECANTE INIZIATIVE URGENTI IN FAVORE DEL SETTORE DELLA DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI

### Premessa

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome condivide quanto ritenuto in premessa dalla Risoluzione e sottolinea il **ruolo primario e strategico** per un'economia avanzata e complessa come quella del nostro Paese della rete di distribuzione dei carburanti. Da un lato, va garantita la sua capillarità nel territorio, anche in aree economiche meno favorevoli e, dall'altro, va inserita a pieno titolo nei processi di cambiamento che stanno interessando la nostra società in questa prima fase del nuovo secolo. Senza alcuna incertezza occorre affermare che "l'auto, al momento, continua ad avere un ruolo centrale nella mobilità degli italiani, anche se è sempre più presente la necessità di garantire al modello di sviluppo **una sostenibilità ambientale** anche attraverso un sempre più ampio utilizzo di carburanti e forme di alimentazione più sostenibili".

Ci preme evidenziare come la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha partecipato, da sempre ma in particolar modo negli ultimi anni, attivamente ai vari momenti in cui si è deciso di intervenire nel settore dei carburanti con disposizioni finalizzate anche alla razionalizzazione ed ammodernamento della rete. Va ricordato, a titolo esemplificativo, *"l'approvazione delle linee guida, elaborate e condivise con il Mise e con le associazioni di categoria, per il recepimento del D. Lgs. 257/2016 (Art. 18,) in attuazione della direttiva europea denominata DAFI, per l'attivazione di misure volte alla diffusione e all'utilizzo del GNC e del GNL e dell'elettricità nel trasporto stradale"*.

La stessa Legge 124/2017 "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*" con specifico riferimento all'articolo 1, commi dal 98 al 119, poneva una serie di norme in materia di razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti al fine di incrementare la concorrenzialità del mercato dei carburanti e la diffusione al consumatore delle relative informazioni. Anche in quella occasione attraverso il tavolo tecnico permanente, il Mise, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e l'Anci **hanno predisposto un accordo** che è stato approvato dalla **Conferenza unificata nella seduta dell'8 marzo 2018**. Il tavolo tecnico si è incontrato anche con le associazioni di categoria per una valutazione di condivisione del testo. L'accordo sottoscritto ha consentito un'applicazione omogenea nel territorio nazionale delle disposizioni contenute nella legge e il conseguente avvio delle procedure per l'attivazione **dell'anagrafe degli impianti di distribuzione di benzina, gasolio, GPL e metano della rete stradale e autostradale.**

Per la prima volta, il sistema ha a disposizione una anagrafica nazionale completa degli impianti operanti in Italia. L'anagrafica unica consente di uniformare i dati, in precedenza definiti su base regionale. La piattaforma informatica operante nel sistema Unioncamere all'interno del portale impresa in un giorno va resa capace di fornire al sistema le informazioni e le indicazioni sulle

dinamiche in essere nel settore, anche rendendola interoperabile con i dati dell’Agenzia delle Dogane e dell’Osservatorio Prezzi.

Prima di effettuare delle valutazioni sul contenuto della risoluzione in esame, è necessario definire, in una realtà complessa e articolata come quello del settore carburanti, il metodo di lavoro da utilizzare: è quello della massima condivisione, attraverso l’attivazione dei tavoli tecnici di confronto, delle scelte da realizzare sia con gli interlocutori pubblici interessati che con tutti i soggetti privati che operano nel settore carburanti. L’esperienza, di questi anni, evidenzia che dei risultati sono raggiungibili, la sottoscrizione di accordi consente un’applicazione omogenea delle norme e limita, anche, le possibili situazioni di contenzioso tra le parti.

L’obiettivo della risoluzione è condivisibile, occorre in Italia una **reale razionalizzazione della rete carburanti**: ciò è una necessità/priorità che viene sottolineata da quasi tutti gli ambienti coinvolti ma che poi trova difficoltà nella fase realizzativa e nella individuazione degli interventi, anche a livello politico e delle norme conseguenti, necessari per realizzarla. Le normative nazionali e regionali emanate in questi anni avevano, anche, l’intento di promuovere una razionalizzazione della rete, ma poi la complessità della materia e la “difficoltà” di applicazione delle norme hanno consentito di raggiungere complessivamente risultati limitati e poco significativi. **Comunque va evidenziato che i punti vendita sono in questi ultimi decenni sempre e progressivamente diminuiti passando dalla cifra massima di 42.000 punti vendita agli attuali circa 20.800 impianti censiti dall’anagrafe carburanti.**

Gli argomenti che investono anche le competenze regionali, fra quelli esposti nella risoluzione, sono principalmente quelli indicati nelle lettere a), c) e d). Gli altri punti riguardando problematiche di tipo privatistico o regolate da leggi dello Stato (D.lgs 32/98 e seguenti) le cui azioni discendenti sono in capo ad altri organi istituzionali anche se si ritiene di esprimere una riflessione sull’illegalità presente nel settore.

### **Illegalità nel settore carburanti (Risoluzione punto l)**

In questi ultimi anni si è fortemente ampliato il fenomeno dell’illegalità nel settore dei carburanti con l’evasione di IVA e/o accisa. L’evasione fiscale e l’illegalità, come evidenziato anche negli interventi previsti nella risoluzione (lettera l), va fortemente combattuta come tutte le situazioni che si configurano come reato. E’ un fenomeno che esula dalle competenze della Conferenza vista la sua natura dolosa e quindi, gestita, in forma prevalente, dalle forze dell’ordine incaricate nel nostro ordinamento di contrastare i reati. Alcune disposizioni, in materia, sono state introdotte in questi anni, soprattutto all’interno **delle Leggi di Bilancio 2017 e 2018**, ma la situazione è ancora critica e va affrontata dando piena attuazione alle norme già esistenti e inserendo eventuali ulteriori elementi di contrasto. Strumenti di controllo da valorizzare al massimo, tenendo conto degli sviluppi tecnologici in essere, sono la digitalizzazione e il monitoraggio della filiera del carburante

### **Ammodernamento e Razionalizzazione della rete distributiva (punto a e c)**

Le problematiche e le criticità del settore sono note, negli ultimi anni le tendenze in essere sono le seguenti:

- la progressiva riduzione dei consumi di carburanti per autotrazione (L’impatto della crisi e l’efficienza dei motori hanno inciso e incidono, in modo significativo, sul mercato dei carburanti);
- Il numero elevato dei punti vendita esistenti in confronto con i principali paesi europei;
- I valori Inferiore rispetto agli standard europei sia in termini di erogato medio sia in termini di attività non oil;
- La rete degli operatori fortemente polverizzata.

I dati statistici, elaborati in più occasioni e da più istituti di elaborazione dati, confermano in maniera netta queste valutazioni.

**L'iniziativa a) della risoluzione richiede al Governo** un intervento per la razionalizzazione e l'ammodernamento della rete distributiva, con una revisione del piano e degli indirizzi di ristrutturazione, prevedendo la chiusura dei punti vendita obsoleti ed inefficienti, accompagnata dall'erogazione di indennizzi per la bonifica ambientale e per l'effettivo e definitivo smaltimento. La rete attuale va ammodernata in modo da essere sempre più funzionale alle nuove esigenze di mercato. L'ammodernamento richiederà investimenti, disponibilità di risorse e capacità di competizione e porterà inevitabilmente ad una riduzione del numero di punti di vendita. Il sistema è dinamico e l'ammodernamento è in essere: ad esempio registriamo una crescita continua degli impianti di metano compresso, di GPL, di GNL - metano liquido. Le reti di metano e GPL si sono infatti sviluppate notevolmente tanto da risultare le più diffuse d'Europa (1360 metano e 4000 di GPL). E' inoltre in rapido sviluppo anche quella di GNL che ha raggiunto già un buon numero di impianti (56 in Italia e anche in questo caso il più alto in Europa).

Le regioni sono da tempo intervenute sulle politiche di sviluppo di una rete di carburanti a basso impatto ambientale (metano compresso, GPL, metano liquido) e di colonnine elettriche, recependo le norme comunitarie e statali (direttiva 2014/94/UE DAFI e DLgs 257/2016).

### **Anche le colonnine elettriche vedono un ampliamento di presenza nei punti vendita della rete.**

Questo ammodernamento della rete distributiva a favore di carburanti a basso impatto ambientale è dovuta anche ad un supporto economico fornito mediante contributi (in molti casi a carattere regionale) in conto finanziamento, in alcuni casi a fondo perduto.

È una realtà in evoluzione e gli impianti non sono tutti omogenei nell'erogato e il sistema e le regole di mercato impongono al modello la presenza di una diversificazione sempre più accentuata tra rete "elevata" e rete "minore".

Le analisi quantitative sulla nostra rete, esistenti, sono aggregate e non hanno la capacità di evidenziare la situazione articolata e differenziata tra impianti di fascia "elevata" nell'erogato e impianti "minori". La distinzione è necessaria per poter intervenire in maniera efficace ed evitare, ad esempio, di inserire tra gli impianti "inefficienti" quelli operanti in una di realtà economica "marginale". E' una peculiarità italiana quella di avere un elevato peso delle località montane rispetto ad altri paesi europei. In questo tipo di realtà economica e sociale i parametri di riferimento cambiano completamente e il distributore di carburante diventa per certi versi un "servizio" reso alla comunità. Va evidenziato come in molti Comuni minori, scarsamente abitati e con forte presenza di popolazione anziana, è la stessa Amministrazione che "gestisce" il distributore in modo da evitare alla comunità di dover effettuare diverse decine di chilometri per effettuare il rifornimento. Una situazione così diversificata richiede politiche di interventi differenti. Occorre effettuare una mappatura degli impianti esistenti con particolare riferimento a quelli collocati in fasce marginali e/o località disagiate. Ogni politica di interventi per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti non può prescindere da una piena valutazione delle caratteristiche anche "territoriali" della stessa e del peso "sociale" che riveste in molte aree economiche "marginali".

### **Politica degli indennizzi**

Il diversificato assetto del sistema evidenziato presuppone come sia realistico puntare su misure premiali a favore dei punti vendita che vadano verso la chiusura volontaria. Lo smantellamento e la bonifica degli impianti è un elemento di difficoltà "economica" nell'incoraggiare la chiusura degli impianti. Un meccanismo di alleggerimento degli oneri anche procedurali è

essenziale anche per evitare chiusure di punti vendita che, a volte, sono realizzate non sempre in linea con il “pieno” ripristino ambientale dei siti interessati dall’intervento.

### **Verifica e controllo sui punti vendita**

La Legge 124/2017 supera le precedenti normative regionali, relativamente agli aspetti di incompatibilità attinenti alla sicurezza della circolazione stradale, ma più in generale “assegna “al Mise una gestione prevalente in materia di incompatibilità. Al riguardo, è opportuno ricordare che la disciplina della sicurezza della circolazione stradale è di “*esclusiva spettanza dello Stato*”, come evidenziato dalla Corte Costituzionale proprio in materia di impianti incompatibili con le Sentenze n. 428 del 29/12/2004 e n. 183 del 12/7/2013. Prima dell’entrata in vigore della L. 124/2017, in ragione delle proprie competenze in materia di commercio, l’incompatibilità degli impianti di distribuzione carburanti della rete stradale e autostradale era disciplinata interamente dalle norme delle Regioni e delle Province Autonome. Per inciso, resta ferma la facoltà delle Regioni di poter individuare altre fattispecie di incompatibilità, purché non attinenti a materie sottoposte alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. La citata legge prevede che i dati della dichiarazione e i relativi allegati, inseriti nell’anagrafe, possano essere oggetto di verifica e di segnalazione da parte anche “dell’amministrazione territorialmente competente per il rilascio del titolo autorizzativo”, che in tutti i sistemi amministrativi esistenti viene affidata, per la rete ordinaria, ai Comuni competenti per territorio.

Le Regioni, recependo le indicazioni contenute nella Legge 124/17 hanno svolto quanto di loro competenza fornendo ai Comuni i necessari supporti a svolgere le attività di controllo a cui sono preposti, con particolare riferimento alle verifiche di compatibilità degli impianti a seguito dell’iscrizione all’Anagrafe nazionale dei carburanti. Resta le necessità ***di rendere efficace il controllo per accertare i punti vendita che operano in violazioni della normativa di settore***. Un’attività di controllo più capillare potrebbe determinare anche una maggiore razionalizzazione della rete. A tal fine, sarebbe opportuno potenziare gli strumenti a disposizione dei Comuni per i controlli. Il quadro normativo di riferimento affida al Mise un ruolo centrale che potrà trovare piena attuazione con il pieno coinvolgimento dei Comuni, nel loro ruolo di amministrazione territorialmente competente per il rilascio del titolo autorizzativo, e di tutti gli altri soggetti pubblici e privati operanti nel settore.

Roma, 15 novembre 2019