



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

09/047/CR/C11

DOCUMENTO DELLE REGIONI IN RISPOSTA ALLA SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE CARBURANTI

Con recente segnalazione l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha formulato delle osservazioni in merito ad alcune discipline che le Regioni e le Province Autonome hanno elaborato in attuazione della legge n. 133 del 6 agosto 2008 in materia di distribuzione dei carburanti.

Sul piano del metodo va rilevato che il Garante ha inviato la propria segnalazione al Governo, alle Regioni e Province Autonome, interessate dalle censure, dopo avere fatto sue alcune segnalazioni da parte di qualche operatore, senza peraltro aver quantomeno avviato un procedimento informativo con le stesse.

Ciò premesso è fuor di dubbio che, pur in presenza di una competenza esclusiva regionale in materia di commercio, spetta allo Stato il compito di verificare che ai principi costituzionali di tutela della concorrenza e dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 della Costituzione, sia assicurata vitalità ed operatività per mezzo delle norme di settore emanate dall'ente titolare della specifica competenza, in particolar modo qualora le leggi regionali tendessero ad introdurre limitazioni all'accesso e all'esercizio dell'iniziativa economica privata.

E' ormai acquisito, infatti, che l'attività commerciale deve fondarsi sul principio di libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'art. 41 della Costituzione e deve essere esercitata nel rispetto dei principi contenuti nella legge 287/1990, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato.

Per quanto riguarda il riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di tutela della concorrenza, la Corte Costituzionale (vedi sentenze: 13 gennaio 2004, n. 14, 27 luglio 2004, n. 272), pur riconoscendo da un lato che la nozione di tutela della concorrenza abbraccia nel suo complesso i rapporti concorrenziali sul mercato, ha ritenuto da un altro lato che una dilatazione massima di tale competenza, trattandosi di materia trasversale potenzialmente capace di incidere su un numero indeterminato di materie, rischierebbe di comprimere eccessivamente la competenza regionale.

La Corte ha ritenuto quindi doveroso elaborare un criterio di ragionevolezza che consenta alle diverse competenze regionali e nazionali di convivere. L'intervento statale si giustifica, pertanto, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta la facoltà dello Stato di adottare misure di rilevante entità incidenti sulle competenze regionali. Tali interventi devono essere idonei ad incidere sull'equilibrio economico generale.

Appartengono invece alla competenza regionale gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva locale, tali da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120,

comma 1, Cost.). In questa seconda categoria rientrano sicuramente le fattispecie oggetto della segnalazione Antitrust in argomento. Fattispecie che peraltro sono solo un tassello di una politica più complessiva che le Regioni e le Province Autonome da alcuni anni stanno conducendo a favore del miglioramento della qualità dell'aria, legata anche al traffico veicolare, a seguito di intese derivanti dall'accordo di Kyoto.

L'obiettivo della diffusione di veicoli alimentati a gas (metano o GPL) rappresenta un aspetto di una più ampia politica a tutela dell'ambiente che vede impegnati lo Stato, le Regioni e le Province Autonome da molti anni e con diversi interventi. Basti ricordare gli accordi di programma 2001 e 2006 per il metano, le diverse misure per incentivare l'utilizzo di autoveicoli a metano e gpl; analoghe iniziative sono state attivate da diverse Regioni e Comuni.

E' risaputo che la scarsa diffusione di veicoli pubblici e privati alimentati da carburanti eco-compatibili trova storicamente causa nella lacunosa rete distributiva di metano e GPL: anche nelle Regioni maggiormente servite da questi carburanti, gli impianti con GPL raggiungono circa il dieci per cento del totale e quelli con metano il cinque per cento. La campagna di diffusione degli autoveicoli pubblici e privati a metano e GPL operata dal Governo e da alcune Regioni, per trovare continuità anche concluse le politiche pubbliche di incentivazione economica, deve pertanto essere supportata da una rete distributiva la più completa ed efficiente nel minor tempo possibile. Di talché ne deriva che la previsione dell'obbligo dell'utilizzo dei carburanti eco-compatibili deve essere letta esclusivamente nell'ottica di cui sopra e cioè ai fini della tutela ambientale e della tutela della salute pubblica.

In relazione a quanto sopra si ritiene di fondamentale importanza ricordare che tutta l'area della Pianura Padana, per le sue caratteristiche morfologiche che risultano particolarmente sfavorevoli per quanto attiene il ricambio dell'aria e la conseguente scarsa ventilazione del territorio, è riconosciuta da studi di livello internazionali come una delle più inquinate del mondo.

Tale situazione ha concorso a determinare, fra l'altro, per Regione Lombardia l'apertura di una procedura d'Infrazione da parte della Comunità Europea per aver superato la soglia massima di inquinamento ammessa per il livello di PM10. In situazioni da inquinamento particolarmente critiche, pertanto, l'introduzione dell'obbligo del prodotto metano per i nuovi impianti di distribuzione carburanti congiuntamente alle politiche programmatiche di trasformazione e ammodernamento della rete rappresenta uno strumento in più per cercare di attenuare l'inquinamento da PM10.

I maggiori costi per la realizzazione di un nuovo impianto: l'erogazione di più carburanti può apparentemente comportare un maggior onere iniziale nella realizzazione di un impianto. Va però ricordato preliminarmente che le disposizioni recentemente emanate in materia di sicurezza da parte del Ministero dell'Interno (DD. MM. 11.9.2008 e 23.11.2008) consentono l'erogazione di carburanti liquidi e gassosi mediante apparecchi di distribuzione multiprodotto, anche in modalità self-service; il confronto va effettuato tra le condizioni attualmente poste per la realizzazione di un impianto e quelle esistenti nel momento in cui gli operatori già presenti sul mercato si sono insediati. Prima dell'entrata in vigore della legge 133/2008 e delle conseguenti normative regionali, la realizzazione di un nuovo impianto era subordinata al rispetto di superfici minime dell'area dell'impianto, distanze minime dagli impianti esistenti, obblighi di attività non-oil e limitazioni alle stesse nonché, in tempi ancora precedenti addirittura alla chiusura di almeno due/tre impianti esistenti e funzionanti.

Come è del tutto evidente tali vincoli comportavano certamente dei costi aggiuntivi per la realizzazione di un nuovo impianto. Costi che peraltro, a differenza della previsione dell'obbligo di un carburante eco compatibile, non avevano un ritorno economico per l'operatore.

Alla luce del favore che stanno incontrando le auto alimentate a gas presso i consumatori (anche a seguito dei citati incentivi pubblici a favore dell'acquisto di questi mezzi e dell'incentivazione a trasformazione a gas dei veicoli circolanti) la percentuale di auto e autocarri alimentati a gas è in forte crescita e consente il ritorno economico degli investimenti resisi necessari. Basti ricordare che l'immatricolazione dei nuovi veicoli a metano nell'anno 2006 era il 1,10% del totale, mentre nel 2009 tale percentuale è aumentata al 5,27%.

Conformità alla legge 133/08.

Il comma 21 dell'art 83 bis della legge 133/08 prevede che le Regioni e le Province autonome promuovano la diffusione dei carburanti eco-compatibili nel rispetto dei principi di non discriminazione previsti dal comma 17. Secondo l'Autorità la previsione dell'obbligo di erogazione di metano o GPL nei nuovi impianti contrasterebbe con le disposizioni del comma 17. Sia l'interpretazione letterale che quella teleologica del comma 17 convergono nel respingere l'opinione dell'autorità antitrust. Letteralmente il comma vieta di subordinare l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione carburanti a vincoli di natura commerciale (chiusura di impianti esistenti, rispetto di vincoli numerici, distanze minime tra impianti e superfici minime nonché restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire attività e servizi integrativi).

Inoltre, e si rientra nella finalità dell'intervento statale, i commi da 17 a 21 dell'art. 83 bis della legge 133/2008 costituiscono lo strumento utilizzato dallo Stato italiano per concludere positivamente il ben noto procedimento di infrazione comunitario n. 2004/4365. La Commissione europea non ha mai contestato al complesso normativo statale e regionale la possibilità di prevedere obblighi riguardo alla varietà di carburanti offerta all'interno di un nuovo impianto (obblighi in tal senso, d'altronde, erano già previsti se non altro per benzina e gasolio in tutte le Regioni); ne discende che il comma 17 non avrebbe avuto ragione di prevedere ciò che dalla Commissione europea non era stato mai richiesto.

La previsione di impianti multi-prodotto, iniziata originariamente con la richiesta di erogare benzina e gasolio, cui ora si aggiungono - per le succitate motivate esigenze ambientali cui si ricollega l'evoluzione del parco veicoli circolanti - il metano o il GPL, orienta anche la rete distributiva italiana verso caratteristiche di maggior modernità ed efficienza non solo per i consumatori ma per tutti i cittadini e l'ambiente.

Da ultimo si osserva che secondo l'Autorità gli incentivi a favore della diffusione di impianti con prodotti eco-compatibili dovrebbe avere natura essenzialmente economica. Letto come lo intende l'Autorità, il comma 17 sarebbe lesivo dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province Autonome sancita dal primo comma dell'art. 119 della Costituzione: la norma nazionale prevedrebbe infatti degli incentivi a favore dei carburanti eco-compatibili, ma ne scaricherebbe gli oneri alle Regioni. Si ricorda invece che quando lo Stato ha ritenuto che una determinata attività commerciale fosse meritevole di supporto economico ha previsto che lo Stato stesso erogasse (in tutto o in parte) i fondi necessari all'intervento: vedansi, ad esempio, la L. 266/97, la L. 296/06 (eliminazione barriere architettoniche) e la L. 289/02 (sistemi antintrusione).

Roma, 21 maggio 2009.