
XVI Legislatura – Senato della Repubblica Atto n. 2641

Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 5.7.2011

L'atto n. S 2641 recante "Misure per la riorganizzazione e l'efficienza del mercato petrolifero e per il contenimento dei prezzi dei carburanti per uso di autotrazione e dei prodotti petroliferi" presentato al Senato di iniziativa del Sen. Lannutti ed altri, è stato assegnato per l'esame in sede referente alla Commissione permanente X (Industria, commercio e turismo). L'analisi in Commissione non è ancora iniziata ma sono già stati richiesti i pareri delle commissioni 1^a (Aff. cost.), 2^a (Giustizia), 5^a (Bilancio), 8^a (Lavori pubb.), Questioni regionali.

Il presente disegno di legge propone di aumentare la concorrenza nel mercato dei prodotti petroliferi al fine di contenere i prezzi dei carburanti per uso di autotrazione. Si riporta di seguito lo schema del disegno di legge con la relazione di accompagnamento.

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori Lannutti, Caforio, Carlino, De Toni, Di Nardo, Giambrone, Mascitelli E Pedica

Comunicato alla presidenza il 24 marzo 2011

Misure per la riorganizzazione e l'efficienza del mercato petrolifero e per il contenimento dei prezzi dei carburanti per uso di autotrazione e dei prodotti petroliferi Onorevoli Senatori. – L'obiettivo del presente disegno di legge è quello di ottenere il massimo beneficio in termini di contenimento dei prezzi dei carburanti per uso di autotrazione, attraverso l'introduzione di disposizioni finalizzate ad aumentare la concorrenza nel mercato dei prodotti petroliferi nel suo complesso.

I numerosi interventi legislativi intervenuti negli ultimi anni, hanno, progressivamente e per approssimazioni successive, liberalizzato il settore della distribuzione carburanti, eliminando ogni vincolo alla installazione di

punti vendita e barriera all'ingresso di nuovi operatori.

Tutto questo ha evidenziato come, grazie a canali e condizioni di approvvigionamento differenti rispetto a quelli adottati per i punti vendita della rete tradizionale, proprio i nuovi operatori abbiano potuto cominciare ad offrire ai consumatori prezzi al dettaglio sensibilmente contenuti.

Per introdurre nuovi elementi concorrenziali a beneficio dei consumatori, oltre a consentire l'ingresso di nuovi soggetti, appare quindi necessario individuare e rimuovere quei vincoli che ancora frenano la capacità imprenditoriale e competitiva di quella pluralità di soggetti e di imprese autonome già esistenti e che assicurano alla collettività presidio del territorio, capillarità, servizio e assistenza qualificata all'automobilista.

A questo scopo è indispensabile intervenire non più solamente sull'ultima parte della filiera e sulla distribuzione finale, ma anche dare un nuovo e differente assetto al mercato petrolifero nel suo complesso, adattando a questa realtà specifica gli interventi già utilizzati, con successo e a tutto vantaggio dei consumatori, per altri settori dell'energia.

Il comma 1 dell'articolo 1 affida ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico il compito di istituire l'Organismo centrale di stoccaggio, i cui compiti di monitoraggio del mercato all'ingrosso e di definizione delle modalità di partecipazione di tutti gli operatori, vengono previsti al successivo comma 2.

Il comma 1 dell'articolo 2 individua nel Gestore dei mercati energetici Spa il soggetto che ha il compito di definire il mercato all'ingrosso dei carburanti per autotrazione, all'interno del quale vengono negoziati i listini pubblici dei prodotti.

Il comma 2 individua le risorse economiche necessarie a compensare oneri e competenze ulteriori affidate al suddetto Gestore, che qui viene rinominato Gestore dei mercati energetici e dei carburanti (GMEC).

Nel medesimo modo, il comma 1 dell'articolo 3 affida all'Acquirente unico Spa, già attivo nel mercato elettrico ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, il compito di assicurare le condizioni più competitive alle piccole e medie imprese dei gestori degli impianti di

rifornimento carburanti, attraverso le modalità definite dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, come previsto al comma 2.

Il comma 3 del medesimo articolo 3, intende favorire l'aggregazione in consorzi dei gestori per incentivare la loro capacità di acquisto all'ingrosso.

Il comma 1 dell'articolo 4 ha lo scopo di realizzare la separazione tra gli ambiti propri degli operatori integrati ed industriali che approvvigionano il mercato da una parte e la distribuzione al dettaglio dall'altra. Ciò, per impedire il perdurare e la cristallizzazione di posizioni dominanti e di sistemi monopolistici/oligopolistici, già naturalmente insiti nei mercati petroliferi ed energetici in generale.

Il comma 2 dell'articolo 4, stabilisce che la suddetta separazione avvenga entro lo scadere dei due anni. Il comma 1 dell'articolo 5 prescrive che il proprietario dell'impianto di distribuzione di carburanti per autotrazione conduca direttamente, anche con personale dipendente, o in alternativa con soggetti terzi – gestori – legati da rapporti contrattuali definiti ai sensi dei rimanenti commi dello stesso articolo 5.

In particolare, fermo restando il contratto di gestione principale come attualmente regolato dalla legge, i commi dal 3 al 6 hanno lo scopo di introdurre elementi di flessibilità contrattuale rispetto alla normativa vigente, prevedendo la possibilità di utilizzare qualsiasi tipologia contrattuale, per i rapporti tra proprietario e gestore discendenti dal principale, senza alcuna limitazione. La sola prescrizione è quella che obbliga a tipizzare i suddetti contratti negli ambiti definiti dalla contrattazione collettiva a livello di rappresentanze associative (comma 4), facendo salvo il loro successivo adattamento alle specifiche peculiarità ed esigenze del singolo operatore, attraverso una negoziazione aziendale di secondo livello (comma 6).

L'articolo 6 ha lo scopo di superare il vincolo di esclusività per l'approvvigionamento dei carburanti (comma 1) a cui finora i gestori hanno dovuto soggiacere, consentendo loro di rifornirsi liberamente sul mercato, allo stesso modo in cui è consentito agli altri operatori, anche utilizzando i servizi offerti dall'Acquirente unico (comma 3).

Il comma 2 prevede le modalità attraverso cui definire anche le giuste

compensazioni economiche, in relazione alla utilizzazione del marchio apposto sugli impianti dai proprietari e alla valorizzazione degli investimenti effettuati per la realizzazione degli impianti medesimi.

L'articolo 7 introduce correttivi normativi sulle modalità di pubblicizzazione dei prezzi dei carburanti per autotrazione, con la finalità di favorire la loro maggiore trasparenza ed una semplicità di comprensione, a beneficio dei consumatori.

In particolare, il comma 1 chiarisce che debbano essere pubblicizzati esclusivamente i prezzi effettivamente praticati presso il punto vendita e che questi vadano espressi in centesimi di euro con una sola cifra dopo la virgola, per consentire una migliore percezione anche della cifra millesimale, introdotta originariamente proprio a tutela dei consumatori, al momento del passaggio dalla lira all'euro. Inoltre il comma 3 intende eliminare la confusione ingenerata dal proliferare presso gli impianti di cartelli che pubblicizzano sconti generici sui carburanti, spesso solo pretesi, incomprensibili e privi della segnalazione delle grandezze di riferimento immediatamente comparabili.

L'articolo 8, al comma 1, obbliga i fornitori di carburanti per autotrazione a praticare condizioni eque e non discriminatorie per le forniture dei prodotti, assicurando, in questo modo, l'effettivo dispiegarsi della concorrenza nella fase distributiva e la possibilità per i consumatori di godere diffusamente, su tutto il territorio nazionale, delle migliori condizioni di prezzo possibili in quel dato momento.

Allo stesso modo, i fornitori sono tenuti a comunicare i propri listini alla «Commissione tecnica di valutazione delle dinamiche dei prezzi dei carburanti», appositamente istituita dal Ministro dello sviluppo economico.

Il comma 2 affida all'Autorità della concorrenza e del mercato (AGCM) le prerogative di controllo sulla corretta applicazione del comma precedente, oltretutto quelle sanzionatorie.

Il comma 1 dell'articolo 9 ribadisce le competenze delle Amministrazioni locali sulla materia, mentre il comma 2 intende assicurare condizioni non discriminatorie per la partecipazione alle gare per l'assegnazione di terreni

pubblici messi a disposizione dai Comuni per l'installazione di nuovi impianti. Infine, al comma 3 dell'articolo 9, viene prevista una norma transitoria con lo scopo di ottenere la chiusura degli impianti già formalmente dichiarati incompatibili che non siano stati adeguati alle prescrizioni stabilite dalle Amministrazioni competenti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Organismo centrale di stoccaggio)

1. Al fine di mantenere un adeguato livello di sicurezza nell'approvvigionamento di petrolio, di prodotti petroliferi semi-lavorati e prodotti lavorati e finiti nonché di realizzare un sistema affidabile e trasparente che assicuri la disponibilità e l'accessibilità fisica alle scorte di sicurezza, è costituito, senza oneri a carico dello Stato, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un Organismo centrale di stoccaggio (OCS), senza scopo di lucro, sottoposto alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico. A tale Organismo partecipano, obbligatoriamente, tutti i soggetti che importano o immettono al consumo in Italia petrolio e/o prodotti semi lavorati e/o lavorati o finiti.

2. All'OCS é affidato il compito di monitorare il funzionamento del mercato organizzato all'ingrosso dei prodotti petroliferi destinati all'autotrazione di cui al successivo articolo 2, nonché quello di definire criteri, modalità, diritti ed obblighi di partecipazione al suddetto mercato degli operatori industriali e commerciali nonché dei gestori degli impianti di distribuzione di carburanti al consumo.

Art. 2.

(Definizione di mercato organizzato all'ingrosso dei prodotti petroliferi destinati all'autotrazione)

1. Al fine di garantire un assetto maggiormente concorrenziale del mercato nazionale dei carburanti e assicurare il contenimento dei prezzi di vendita al consumo, entro tre mesi dalla data di istituzione dell'OCS, il Gestore del mercato elettrico di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, che alla data di entrata in vigore della presente legge assume la denominazione di Gestore dei mercati energetici e dei carburanti per autotrazione Spa (GMEC), provvede alla definizione di un mercato organizzato all'ingrosso dei carburanti per autotrazione, secondo i principi di neutralità, trasparenza e concorrenza, nel quale vengono negoziati, con listini almeno settimanali, prodotti petroliferi destinati all'autotrazione.

2. Agli eventuali maggiori oneri connessi alla gestione corrente del GMEC, necessari per espletare le funzioni previste al comma 1, si provvede mediante utilizzo delle risorse derivanti da una apposita commissione da applicare sulle quantità di prodotti petroliferi destinati all'autotrazione negoziate dal medesimo GMEC. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità e i criteri applicativi della commissione di cui al presente comma. L'entità di tale commissione è comunicata, annualmente, al Ministero dello sviluppo economico.

Art. 3.

(Approvvigionamento dei gestori degli impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione)

1. Allo scopo di assicurare le condizioni più concorrenziali di approvvigionamento dei gestori degli impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione, l'Acquirente unico Spa di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, nell'ambito del mercato organizzato all'ingrosso di cui all'articolo 2, assicura ai suddetti gestori degli impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione il servizio di:

a) acquisto sul mercato nazionale ed internazionale e rivendita all'ingrosso di carburanti per uso di autotrazione;

b) affitto e/o acquisto di depositi di stoccaggio dei carburanti di cui alla lettera a).

2. Le modalità e le condizioni attraverso cui l'Acquirente unico SpA svolge le attività di cui al presente articolo sono definite dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

3. Per favorire le finalità concorrenziali, il contenimento dei prezzi al pubblico e la piena applicazione di quanto disposto dal presente articolo, il Ministero dello sviluppo economico promuove, attraverso il decreto di cui al comma 1 dell'articolo 1, l'aggregazione fra gestori di impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione nelle forme consentite dalla legge, al fine di sviluppare ed incentivare la capacità di acquisto all'ingrosso di carburanti per uso di autotrazione, dei servizi di stoccaggio e di trasporto dei medesimi, tanto nell'ambito dei mercati organizzati quanto fuori di essi.

Art. 4.

(Separazione tra mercati all'ingrosso e rete distributiva al dettaglio)

1. Al fine di favorire le dinamiche concorrenziali e l'efficienza della rete di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione assicurando il diritto alla mobilità dei cittadini, le attività di gestione degli impianti di distribuzione posti lungo le strade e le autostrade e di vendita al dettaglio di carburanti per uso di autotrazione non possono essere esercitate da soggetti attivi direttamente o attraverso società partecipate, controllate, controllanti o controllate dalla medesima controllante, in almeno uno dei seguenti comparti all'ingrosso:

a) ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi;

b) raffinazione e/o importazione e/o commercializzazione di prodotti finiti;

c) produzione e/o commercializzazione di benzine, petroli, gasoli per usi correnti ma anche diversi da quello di autotrazione, olii lubrificanti e residuati, gas di petrolio liquefatto e metano per autotrazione.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 sono completate entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 5.

(Rapporti contrattuali tra titolare dell'impianto e gestore)

1. L'attività di rivendita al pubblico di carburanti per uso di autotrazione può essere esercitata:

a) dai proprietari degli impianti medesimi, con le limitazioni di cui all'articolo 4, purché vi provvedano con proprio personale dipendente;

b) da soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, ai quali sia affidata la gestione degli impianti di distribuzione automatica di carburanti per uso di autotrazione attraverso rapporti contrattuali come definiti ai commi da 2 a 6.

2. La forma contrattuale che regola il rapporto fra titolare dell'impianto e gestore è regolata dalla legge.

3. A parziale integrazione di quanto disposto con il decreto legge 29 ottobre 1999, n. 383, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 dicembre 1999, n. 496, è possibile adottare differenti tipologie contrattuali che sostanzino il contratto principale, alternative a quelli di fornitura/somministrazione.

4. I contratti di cui al comma 3, ivi compresi quelli di fornitura e somministrazione e quelli che disciplinano le attività complementari, cosiddette «*non oil*», esercitate presso gli impianti, devono essere conformi a «contratti-tipo» definiti attraverso specifici accordi da sottoscrivere fra le rappresentanze associative dei proprietari degli impianti e quelle dei gestori maggiormente rappresentative a livello nazionale. I contratti-tipo sono disciplinati con decreto del Ministero dello sviluppo economico, che stabilisce tempi e modalità con i quali debbono essere adeguati i rapporti contrattuali preesistenti.

5. Il Ministero dello sviluppo economico promuove, su istanza di una delle parti, la sottoscrizione degli accordi di cui al comma 4.

6. I contratti-tipo, come definiti ai sensi del comma 4, possono essere oggetto di integrazioni applicative da concordare fra le parti individuate dall'articolo 19 della legge 5 marzo 2001, n. 57.

Art. 6.

(Divieto di approvvigionamento di imposizione di carburanti unilaterale in esclusiva)

1. In deroga a quanto disposto con il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, e con l'articolo 105, comma 2, lettera f), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ai soggetti che gestiscono gli impianti per la distribuzione di carburanti per uso di autotrazione non possono essere imposti vincoli unilaterali tesi a limitarne la libertà di approvvigionamento.

2. Sono comunque fatti salvi gli accordi commerciali stipulati con le modalità previste dall'articolo 19 della legge 5 marzo 2001, n. 57, aventi ad oggetto la valorizzazione dell'utilizzo commerciale del «marchio» come elemento distintivo degli impianti di distribuzione, nonché quella degli investimenti effettuati dai proprietari dei medesimi impianti.

3. Ai sensi del comma 1, i gestori degli impianti di distribuzione di carburanti per uso di autotrazione possono rifornirsi liberamente, in alternativa al servizio assicurato dall'Acquirente unico SpA, da qualunque produttore e/o rivenditore nel rispetto della vigente normativa nazionale e comunitaria.

4. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge le clausole, difformi da quanto previsto dai commi da 1 a 3, contenute nei contratti vigenti, ai sensi dell'articolo 1339 del codice civile, sono automaticamente sostituite. Le eventuali clausole contrattuali che prevedono forme di esclusiva nell'approvvigionamento, fatto salvo quanto disposto dal precedente comma, sono nulle per violazione imperativa della legge ai sensi dell'articolo 1339 del codice civile.

5. Nel caso in cui, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge non siano stati stipulati accordi commerciali o rapporti contrattuali che tengano conto di quanto disposto nel presente articolo, i proprietari degli impianti possono chiedere all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas la definizione di un corrispettivo annuale a carico dei rispettivi gestori degli impianti di distribuzione di carburanti. Il corrispettivo è determinato in misura tale da assicurare una adeguata remunerazione degli

investimenti senza pregiudicare l'economicità della gestione. La mancata corresponsione del corrispettivo determina la risoluzione dei rapporti in essere tra proprietari e gestori degli impianti.

Art. 7.

(Prezzi al pubblico dei carburanti)

1. Al fine di assicurare una trasparente informazione agli utenti del servizio di distribuzione di carburanti per uso di autotrazione, i gestori degli impianti di distribuzione di carburanti, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono obbligati:

a) ad indicare e vendere i carburanti per uso di autotrazione con un prezzo unitario espresso in centesimi di euro, con l'aggiunta di un solo numero decimale;

b) ad esporre, in maniera visibile dalla carreggiata, ed a pubblicizzare in prossimità degli erogatori, esclusivamente il prezzo effettivamente praticato attraverso i medesimi erogatori.

2. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, in applicazione delle disposizioni contenute al comma 1, è fatto divieto a chiunque di esporre o pubblicizzare, in qualsiasi forma, cartelli di sconto rispetto ai prezzi dei prodotti carburanti. Per la violazione del suddetto divieto si applica l'articolo 22, comma 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

3. L'articolo 51 della legge 23 luglio 2009, n. 99, è abrogato.

Art. 8.

(Obblighi dei soggetti che immettono prodotti carburanti al consumo)

1. Al fine di ottenere un più avanzato livello di competitività che contribuisca a realizzare il prezzo al consumo più contenuto su tutto il territorio nazionale a vantaggio dei consumatori, nel rispetto del diritto alla mobilità dei cittadini, nonché un adeguato livello di informazione sull'andamento dei prezzi, chiunque immetta al consumo prodotti destinati all'autotrazione è obbligato:

a) a trasferire a condizioni eque e non discriminatorie tali prodotti ai rivenditori finali operanti nello stesso stadio distributivo e nello stesso bacino di utenza, al fine di garantire un'effettiva concorrenza fra i medesimi rivenditori;

b) a comunicare settimanalmente alla Commissione tecnica di valutazione delle dinamiche dei prezzi dei carburanti, istituita con decreto del Ministro dello sviluppo economico 28 gennaio 2011, i listini nazionali dei prezzi raccomandati per la sola modalità di rivendita *self-service*, al fine di consentire un adeguato livello di monitoraggio dell'andamento dei prezzi e del loro confronto con quello praticato negli altri Paesi europei.

2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato vigila sul rispetto di quanto disposto al comma 1 ed applica alle eventuali infrazioni, sanzioni di importo minimo pari a 100.000 euro con un limite massimo pari al dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio.

Art. 9.

(Competenze delle amministrazioni regionali e locali)

1. Sono fatte salve le disposizioni assunte, nell'ambito delle rispettive competenze assegnate loro in materia, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, al fine di garantire il servizio universale destinato ad assicurare la mobilità dei cittadini sul proprio territorio, in base alla normativa vigente.

2. Ai sensi dell'articolo 2, comma 4 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, i comuni, quando intendano riservare aree pubbliche alla installazione degli impianti, stabiliscono i criteri per la loro assegnazione, cui si provvede previa pubblicazione di bandi di gara, secondo modalità che garantiscano la partecipazione di tutti gli interessati a condizioni eque e non discriminatorie. I bandi sono pubblicati almeno due mesi prima del termine di scadenza per la presentazione delle domande.

3. I comuni che non abbiano già provveduto all'individuazione ed alla chiusura degli impianti incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive del 31 ottobre 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*,

n. 279 del 30 novembre 2001, o ai sensi dei criteri di incompatibilità successivamente individuati dalle normative regionali di settore, provvedono in tal senso entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dandone comunicazione alla regione ed al Ministero dello sviluppo economico. Decorso tale termine le autorizzazioni rilasciate per tali impianti sono dichiarate decadute, ove i titolari non abbiano adeguato gli impianti secondo le prescrizioni della pubblica amministrazione.

