AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Indagine conoscitiva sulla ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti

Indagini conoscitive 17

Suppl. n. 1 al Boll. n. 23/2001

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Indagine conoscitiva sulla ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti

Indagini conoscitive

17

Presidente

Giuseppe Tesauro

Componenti

Marco D'Alberti

Michele Grillo

Nicola Cesare Occhiocupo

Carlo Santagata de Castro

Segretario Generale

Rita Ciccone

PREMESSA 4

1. LA RETE ITALIANA DI DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI 6
1.1 Consistenza e caratteristiche qualitative della rete di distribuzione di carburanti 6
1.2 Le reti aziendali delle otto società petrolifere presenti sulla rete italiana 9

2. RISTRUTTURAZIONE DELLA RETE DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI: IL QUADRO NORMATIVO 12
2.1 Il periodo anteriore all'entrata in vigore del D.lgs. n. 32/98 12
2.2 Il D.lgs. n. 32/98 14
2.2.1 Il passaggio a un sistema autorizzatorio 14
2.2.2 Impianti incompatibili e piani volontari 15
2.2.3 Il regime transitorio 16
2.2.4 Turni, orari e regimi degli stoccaggi 17
2.3 Le successive integrazioni e modifiche al D.lgs. n. 32/98 18
2.3.1 Il D.lgs. n. 346/99 18
2.3.2 Il decreto legge 29 ottobre 1999 n. 383, convertito in legge 28 dicembre 1999, n. 496 19
2.3.3 L'accordo del 10 maggio 2000 20
2.4 L'articolo 19 della legge 5 marzo 2001, n. 57 21
2.5 Le normative delle Regioni a statuto ordinario 22
2.6 Il piano nazionale di ristrutturazione 27

3. IL PROCESSO DI RISTRUTTURAZIONE DELLA RETE DI DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI 30
3.1 Il modello di ristrutturazione del D.lgs. n. 32/98 e dei successivi provvedimenti 31
3.2 Gli esiti del processo di ristrutturazione indotto dal D.lgs. n. 32/98 33
3.2.1 Le società petrolifere e i titolari delle autorizzazioni 34
3.2.2 Le associazioni dei gestori degli impianti di distribuzione 35
3.2.3 Le Regioni 37
3.2.4 I Comuni 38
3.3 La concorrenza potenziale 39

4. CONCLUSIONI 41

APPENDICI 46
Appendice I Gli interventi dell'Autorità in materia 46
Appendice II Statistiche 54

ALLEGATO 62
Provvedimenti di avvio e di chiusura dell'indagine conoscitiva 62

Premessa

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, a norma dell'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, il 2 novembre 2000 ha deliberato di procedere ad un'indagine conoscitiva riguardante lo stato di attuazione della modernizzazione della distribuzione di carburanti per autotrazione nella rete stradale e autostradale italiana[1].

In data 27 ottobre 2000 era pervenuta all'Autorità la richiesta del Ministro dell'Industria, di procedere a un'indagine conoscitiva sul settore della distribuzione dei carburanti, "*volta a verificare lo stato di attuazione del decreto n. 32/98 e successive modifiche, in particolare per consentire l'individuazione delle modalità più idonee alla modernizzazione del settore, anche ai fini della ristrutturazione della rete*".

Secondo l'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, l'Autorità può procedere, d'ufficio o su richiesta del Ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato, a indagini conoscitive di natura generale "*nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi od altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata*".

Il Decreto Legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, recante norme in materia di "*Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti*", ha riformato i criteri cardine introdotti dal Dpcm 11 settembre 1989, rimasti in vigore per quasi dieci anni. Il Decreto Legislativo n. 32/98, in particolare, ha introdotto un regime auto-

rizzatorio in luogo di quello concessorio e ha previsto il superamento delle limitazioni relative alle modalità di ingresso sul mercato derivanti dalle disposizioni del Dpcm 11 settembre 1989 che, nel subordinare il rilascio della concessione per l'apertura di un nuovo impianto alla previa restituzione di due concessioni già esistenti, di fatto rendevano pressoché impossibile l'entrata di nuovi operatori. Le successive integrazioni e modifiche al Decreto Legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 (Decreto Legislativo n. 346/99; Decreto Legge n. 383/99; legge n. 496/99), sono state essenzialmente volte a correggere alcune delle sue lacune.

La crescita della rete distributiva italiana di carburanti per autotrazione, nella viabilità stradale e autostradale, si è accompagnata con una regolamentazione settoriale via via sempre più diffusa. Le ragioni di tale storica pervasiva regolamentazione sono strettamente legate alle particolari caratteristiche del settore e toccano diversi livelli, da quelli relativi all'ambiente e alla sicurezza, a quelli di politica economica, ai profili di servizio pubblico e all'esigenza di coprire il fabbisogno della domanda sull'intero territorio nazionale. Si considerino, inoltre, i connessi problemi urbanistici e di viabilità, nonché gli effetti sull'occupazione, il ruolo svolto dalle associazioni di settore e, nelle varie fasi storiche (e in quella attuale in particolare), la necessità di porre rimedio allo strutturale sovradimensionamento della rete, dovuto ad una eccessiva crescita nel passato del numero degli impianti.

Al numero e alla varietà di esigenze (economiche, sociali, ambientali), di cui il decisore politico ha cercato di tenere conto e alla conseguente eterogeneità di obiettivi da perseguire simultaneamente ha corrisposto, nel tempo, l'ampiezza del novero dei soggetti pubblici che hanno emanato disposizioni normative in materia. Oltre alle varie norme nazionali, fissate in leggi statali e atti governativi (di cui costituisce un esempio importante, da ultimo, il Dpcm 11 settembre 1989, ma anche i *Piani energetici nazionali*) occorre considerare le competenze che, nel settore della distribuzione dei carburanti, sono ascrivibili agli enti locali territoriali, *in primis* Regioni e Comuni.

Le peculiarità della situazione italiana, lo stato di attuazione della normativa di settore più recente e l'individuazione delle modalità più idonee alla sua modernizzazione, negli aspetti connessi alla tutela della concorrenza e del corretto funzionamento delle dinamiche di mercato, costituiranno l'obiettivo principale di questa indagine.

La trattazione che segue si articola in 4 capitoli: 1. La rete di distribuzione di carburanti italiana; 2. Il quadro normativo relativo al processo di ammodernamento e ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti; 3. Il processo di ristrutturazione della rete di distribuzione; 4. Conclusioni.

Sono, inoltre, presenti due Appendici riguardanti gli interventi dell'Autorità in materia di ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti *(App. 1);* i dati relativi alle caratteristiche e all'evoluzione quantitativa della rete di distribuzione dei carburanti *(App. 2).*

1. La rete italiana di distribuzione di carburanti

1.1 Consistenza e caratteristiche qualitative della rete di distribuzione di carburanti

Una prima stima sul numero degli impianti di distribuzione di carburanti presenti in Italia a fine 1999 è fornita dal numero delle licenze fiscali rilasciate a questo fine dagli Uffici Tecnici di Finanza (UTF), pari a 24.383, contro 26.628 di fine 1998[2].

Rispetto ai quattro principali paesi europei, Francia, Germania, Inghilterra e Spagna, il numero di impianti presenti nel nostro paese alla stessa data è ancora assai elevato (cfr. colonna 1 della tabella 1).

Tabella 1. Caratteristiche delle principali reti di distribuzione europee (01-01-2000)

	Numero impianti	Erogato per impianto (K litri)	Impianti self-service (in %)
Francia	16.690	2.455	81%
Germania	16.061	3.145	>93%
Inghilterra	13.761	3.300	73%
Spagna	6.955	3.248	26%
Italia	24.383	1.488	30%(*) 16%(**)

(*) pre pay
(**) post pay
Fonte: Unione Petrolifera. Per il Regno Unito, EMC-OPAL, European Retail Motor Fuel Markets: The Outlook For Demand, Prices & Margins 2000-2010, Interim Update, May 2000

2. Fonte Ministero dell'Industria.

La tavola A1 dell'appendice statistica contiene un riepilogo al 31 dicembre 1999 della situazione della rete di distribuzione di carburanti italiana per singola regione. I dati si riferiscono al totale degli impianti che recano i colori delle otto società petrolifere presenti nell'attività di distribuzione di carburanti in Italia[3].

Il totale della prima colonna della tabella A1 indica il numero degli impianti "colorati" presenti in Italia a fine 1999, pari a 23.619.

La differenza tra il dato relativo alle licenze UTF (24.383) e quello contenuto nella tabella A1 (23.619) fornisce una stima approssimativa dell'incidenza degli impianti privi delle insegne delle società petrolifere ("pompe bianche"). La presenza di operatori indipendenti dalle otto società petrolifere è ancora marginale (764 impianti).

La ripartizione della rete colorata per tipologia di impianti fa registrare, sempre a fine 1999, la predominanza dei chioschi (7.245 pari al 34% del totale), un peso pressappoco uguale delle stazioni di servizio e delle stazioni di rifornimento (circa 30%), ed una presenza marginale dei punti isolati (4%). I punti vendita autostradali, pari a 471 a fine 1999, rappresentano il 2% del totale degli impianti, sebbene in termini di litri erogati la loro incidenza sia molto maggiore[4].

Più di un terzo della rete di distribuzione italiana è, dunque, ancora costituito da impianti a basso erogato e, molto spesso, privi di quegli elementi che caratterizzano i punti vendita dei mercati più evoluti (piazzale di sosta, pensilina coperta, servizi non oil).

La tavola A1 dell'appendice statistica consente anche di misurare la ripartizione della rete colorata per singola regione. Quella con il maggior numero di impianti è la Lombardia, mentre all'estremo opposto si situa la Val D'Aosta. Le tabelle A2 e A3 dell'appendice statistica forniscono indicazioni in merito alla ripartizione per tipologia di impianto delle varie reti regionali di distribuzione di carburanti. La regione con la maggiore presenza di impianti di grandi dimensioni (stazioni di servizio e stazioni di riforni-

---

3. Per impianti colrati si intendono quelli di proprietaà delle società e quelli di proprietà di soggetti terzi (retisti) che vengono convenzionati con le società stesse.
4. Per chioschi si intendono impianti dotati di uno o più apparecchi a semplice o doppia erogazione e con manufatto adibito esclusivamente al ricovero del personale addetto ed eventualmente all'esposizione di lubrificanti od altri prodotti per l'automobile. I punti isolati sono impianti privi di qualsiasi struttura ausiliaria. Le stazioni di servizio sono impianti costituti da uno o più apparecchi a semplice o doppia erogazione comprendenti locali per lavaggio e/o grassaggio e/o altri servizi per l'autoveicolo (officina, elettrauto) che dispongono di servizi igienici per l'utente e che eventualmente offrono servizi accessori. Le stazioni di rifornimento si differenziano dalle stazioni di servizio in quanto non dispongono dei servizi igienici e di quelli accessori.

mento) è il Veneto (69%), cui segue la Lombardia (66%), in cui è presente un terzo delle stazioni di servizio e di rifornimento italiane.

L'asimmetria tra le regioni meridionali e settentrionali in termini di ripartizione per tipologia di impianti non è accentuata. Nelle regioni a sud del Lazio (Lazio incluso) sono presenti il 51% dei chioschi, il 44% delle stazioni di servizio ed il 51% delle stazioni di rifornimento. La regione italiana con la rete meno sviluppata è la Campania (il 18% degli impianti sono stazioni di servizio, il 31,5% a stazioni di rifornimento e il 45,5% chioschi).

Per quanto riguarda le vendite regionali di carburanti nel periodo gennaio-giugno 2000, la Lombardia da sola ha pesato per circa il 16% dei consumi di benzina; seguita dal Lazio con quasi il 10%. La regione con il minor consumo annuo è stato il Molise con lo 0,5%. L'insieme delle regioni centro settentrionali (Lazio incluso) ha consumato oltre due terzi del totale dei carburanti.

Il principale indicatore di efficienza di una rete di distribuzione di carburante è rappresentato dal rapporto tra i litri di carburante erogati in un anno ed il numero degli impianti presenti. Questo dato, misurato a fine 1999 sul totale degli impianti colorati (cfr. tavola A1 appendice statistica), era pari a 1.488 metri cubi all'anno. Nello stesso periodo, l'erogato per impianto riscontrato nei principali paesi europei è stato doppio in tre casi su quattro (cfr. colonna 2 della tabella 1).

La regione con la rete più efficiente in termini di litri erogati in media annua per impianto è la Lombardia (1.687 metri cubi), seguita dal Veneto (1.655). Quella con la rete meno efficiente è il Molise (1.247).

La tavola A1 dell'appendice statistica contiene anche dati disaggregati per singola regione relativi alla presenza di impianti con attrezzature self-service. A fine 1999 erano presenti sull'intero territorio nazionale 7.270 impianti dotati di attrezzature self service pre pay (30% del totale) e 3.773 impianti dotati di attrezzature self service post pay (16%). La regione con il maggiore numero di impianti self service era il Veneto (1.313, di cui 859 pre pay e 454 post pay); mentre quella con il minor numero di impianti è il Molise (32, di cui 15 pre pay e 17 post pay).

Anche con riferimento alla presenza dei self service sulla rete di distribuzione, un confronto con i dati relativi ai quattro principali paesi europei contenuti nella tabella 1 (colonna 3) indica, fatta eccezione per la Spagna, un netto ritardo della rete italiana.

1.2 Le reti aziendali delle otto società petrolifere presenti sulla rete italiana

L'esame dei dati forniti dalle società petrolifere nel corso dell'indagine conoscitiva, unitamente ai dati relativi alla precedente indagine conoscitiva IC18, consente di ottenere un quadro evolutivo della rete di distribuzione recante i marchi delle otto società petrolifere presenti sul territorio (cfr. tavole A4-A9 dell'appendice statistica).

Nell'intero decennio 1991-ottobre 2000, il numero totale degli impianti colorati è passato da 28.341 a 23.383, cui corrisponde un decremento medio annuo pari al 2,1%. La riduzione di 4.958 impianti si è concentrata per lo più nei tre anni 1998-2000: 2.577 impianti (52% della riduzione dell'intero decennio). Il contributo delle varie società petrolifere a questo risultato non è stato omogeneo: Agip Petroli, ad esempio, ha ridotto la propria presenza nel decennio di 2.528 impianti; mentre, ad esempio, Esso ha incrementato di 9 impianti la propria presenza (cfr. ultima riga tavola A4 dell'appendice statistica).

A seguito della riduzione di quasi 5.000 impianti nel decennio 1991-2000, tuttavia, non è mutato in misura significativa l'equilibrio fra le società petrolifere presenti sul mercato. Le variazioni di rilievo sono rappresentate da:

una riduzione di due punti percentuali dell'incidenza della società Agip Petroli[5];

un aumento di 2,4 punti percentuali della presenza del marchio Esso;

una redistribuzione di oltre 1.000 impianti fra le società petrolifere, mediante cessioni di controllo o accordi di permute di punti vendita, che non ha comportato l'ingresso di nuovi operatori sul mercato[6].

Le tabelle da A5 a A9 dell'appendice statistica forniscono i dati sulla evoluzione della ripartizione delle reti delle società petrolifere per tipologia di impianti (autostradali, stazioni di servizio, stazioni di rifornimento, chioschi, punti isolati) nel periodo 1991-ottobre 2000.

5. Il ridimensionamento della presenza dei marchi Agip e Ip sulla rete distributiva è stato determinato dalla cessione di impianti ad altre società petrolifere. Cfr., in proposito, per lo meno i casi C2401 e C2401B, 8 maggio 1996 e 27 febbraio 1997, acquisizione da parte di Kuwait Petroleum Italia di 336 impianti ceduti da Agip Petroli e Ip; C2454, 17 ottobre 1996, acquisizione da parte di Api di 13 impianti ceduti da Agip Petroli; C2455, 17 ottobre 1996, acquisizione da parte di Ip di 10 impianti ceduti da soggetti vari; C2982 e C2982B, 15 gennaio 1998 e 7 luglio 1999, acquisizione da parte di Erg di 104 impianti ceduti da Agip Petroli e Ip; C3043, 2 aprile 1998, acquisizione da parte di Kuwait Petroleum Italia di 7 impianti ceduti da Agip Petroli e Ip. Da ultimo, C4406, 25 gennaio 2001 e C4406B, 31 maggio 2001, acquisizione da parte di Tamoil Petroli di 217 impianti ceduti da Agip Petroli; C4541, 12 aprile 2001, acquisizione da parte di Totalfina Elf Italia di 42 impianti ceduti da Agip Petroli.
6. Cfr., fra le principali operazioni di concentrazione, i casi C2181B, 21 febbraio 1996, acquisizione da parte di Agip Petroli di 35 impianti ceduti da soggetti vari; C2450, 17 ottobre 1996, acquisizione da parte di Erg di 62 impianti ceduti da soggetti vari; C2453, 17 ottobre 1996, acquisizione da parte di Fina Italiana di 13 impianti ceduti da soggetti vari; C3268, 12 novembre 1998, acquisizione da parte di Api di 10 impianti ceduti dalla Petrolifera Italo Rumena. Cfr., inoltre, i casi I181, 10 ottobre 1996, accordo di permuta di 45 impianti fra tutte le società petrolifere; I257, 30 aprile 1997, accordo di permuta di 30 impianti fra Erg e Tamoil; I313, 12 febbraio 1998, accordo di permuta di 188 impianti fra Erg e Shell.

Tabella 2. Distribuzione percentuale degli impianti per società

	1991	1996	2000 (*)
Agip Petroli	41.3	42.1	39.2
Esso	11.2	12.6	13.6
Kuwait	12.9	11.3	12.3
Erg	7.9	8.2	9.2
Api	5.7	6.0	6.5
Fina	5.4	5.2	5.6
Shell	8.1	6.9	6.1
Tamoil	7.4	7.9	7.4

(*) ottobre 2000
Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle società

La riduzione dei quasi 5.000 impianti riscontrata nel decennio trascorso deriva dalla somma algebrica della chiusura di 3.700 chioschi, circa 950 stazioni di rifornimento e 820 punti isolati e dell'apertura di 649 stazioni di servizio e 15 impianti autostradali.

Nonostante tali modificazioni, la composizione della rete italiana appare ancora troppo squilibrata verso gli impianti di minori dimensioni (chioschi e punti isolati) che, alla fine di ottobre 2000, rappresentano il 33% del totale degli impianti colorati.

La tabella 3 riporta, per ogni società petrolifera presente sulla rete di distribuzione, il peso percentuale sul totale degli impianti del numero di impianti relativi alla tipologia dei chioschi e dei punti isolati.

Tabella 3. Peso percentuale per tipologia di impianti sulle rete sociale delle società (ottobre 2000)

	Chioschi e punti isolati	Stazione di servizio e stazioni di rifornimento
Agip Petroli	48%	49%
Esso	27%	70%
Kuwait	17%	81%
Erg	40%	59%
Api	23%	75%
Fina	43%	56%
Shell	29%	68%
Tamoil	31%	69%

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle società (il complemento a cento delle due quote in tabella indica il peso degli impianti autostradali)

La ripartizione per tipologia di impianti è fortemente asimmetrica tra le società petrolifere. Alcune presentano una rete costituita da impianti di maggiori dimensioni e, verosimilmente, dotati di servizi accessori. In particolare, Kuwait, Api ed Esso hanno più del 70% delle proprie reti costituite da stazioni di servizio e stazioni di rifornimento. La società che presenta la rete ancora caratterizzata da impianti di piccole dimensioni è Agip Petroli (48% degli impianti rappresentati da chioschi e punti isolati), seguita da Fina (43%) e da Erg (40%). Tale circostanza si riflette sulla differente produttività media degli impianti di ciascuna società petrolifera (tabella 4).

Tabella 4. Erogato medio per impianto (kilo-litri)

	1991	1998	2000 (*)
Agip Petroli	1.273	1.266	1.082
Esso	1.609	1.947	1.807
Kuwait	n.d.	1.783	1.434
Erg	840	1.178	897
Api	790	1.059	931
Fina	878	1.330	1.165
Shell	1.048	1.419	1.272
Tamoil	620	1.047	n.d.

(*) Gennaio-ottobre 2000
Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle società

Le reti di distribuzione delle varie società si differenziano anche con riferimento alla dotazione di impianti self service (pre e/o post pay); di impianti dotati di strutture non oil (lavaggio; cambio olio accessori auto; autofficina); di impianti dotati di strutture commerciali (bar tabacchi; audio-video; alimentari).

I dati contenuti nella tabella 5 si riferiscono al totale degli impianti colorati (sociali e convenzionati) per Agip Petroli ed Esso, mentre si riferiscono ai soli impianti sociali per le altre sei società. La differenza fra i dati della tabella 5 e quelli della tabella A1 dell'appendice statistica è spiegabile con la circostanza che, probabilmente, è molto bassa la quota degli impianti dotati di tali attrezzature di proprietà di retisti privati, convenzionati con Kuwait, Erg, Api, Fina, Shell e Tamoil.

Tabella 5. Dotazione infrastrutture delle reti di distribuzione per società (ottobre 2000)

	Impianti con self service pre e/o post pay	Impianti con strutture non oil	Impianti dotati di strutture commerciali
Agip Petroli	51.7%	42.0%	11.0%
Esso	55.0%	49.2%	45.0%
Kuwait	27.9%	35.0%	12.1%
Erg	39.0%	34.7%	10.7%
Api	25.7%	36.5%	20.0%
Fina	29.3%	50.0%	10.0%
Shell	42.0%	23.0%	9.0%
Tamoil	38.1%	28.5%	36.6%

(*) comprende anche gli impanti convenzionati
Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle società

Le società petrolifere hanno dichiarato di aver sostenuto ingenti investimenti al fine di rimodernare le proprie reti di distribuzione. Si tratta di valori compresi in media tra 42 e 10 lire per litro di carburanti erogati nel 1998 e nei primi dieci mesi del 2000.

2. Ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti: il quadro normativo*

2.1 Il periodo anteriore all'entrata in vigore del Decreto Legislativo 11 febbraio 1998, n. 32

L'attività di distribuzione dei carburanti per autotrazione è stata negli anni sottoposta a diversi regimi normativi. È possibile individuare, con riferimento al periodo 1927-1998, le seguenti fasi:

1927-1950: lo svolgimento dell'attività di distribuzione dei carburanti è stato sottoposto ad un regime di concessione amministrativa (cfr. R.D. n. 1774, 20 agosto 1927);

1950-1970: a fronte dello sviluppo dei consumi privati e della conseguente necessità di incentivare il processo di diffusione degli impianti si è passati dallo strumento della concessione alle autorizzazioni prefettizie, nell'ambito di un processo espansivo che ha portato, alla fine degli anni sessanta, a un numero totale di punti vendita di circa 42.000 unità;

1970-1989: alla luce dell'ampio numero di punti vendita raggiunto nel periodo precedente, il Decreto Legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito con legge n.1034/70, ha ripristinato lo strumento concessorio, qualificando, nel contempo, come "pubblico servizio" l'attività di distribuzione di carburanti. La concessione della durata di 18 anni veniva rilasciata dalla Regione, previo parere del Comune interessato, nel caso di impianti di distribuzione stradali (cfr. artt. 52 e 54 del D.P.R. n. 616, 24 luglio 1977) e dal Ministero dell'Industria nel caso di impianti di distribuzione autostradali. Lo strumento della concessione ha consentito di ottenere la riduzione del tasso di apertura di nuovi impianti, che avevano già raggiunto un livello numerico elevato, ma si è

* Il testo esteso del titolo nel provvedimento è il seguente: "Il quadro normativo relativo al processo di ammordernamento e ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti".

rivelata insufficiente a indurre un processo di ristrutturazione qualitativo delle rete;

1989-1998: all'obiettivo di una ristrutturazione qualitativa della rete si è ispirato il Dpcm 11 settembre 1989 che, fermo restando il ricorso allo strumento concessorio in vigore dal 1970 in poi, ha introdotto una precisa corrispondenza tra le aperture o il potenziamento di impianti (efficienti) e la parallela chiusura di impianti inefficienti. Il decreto, infatti, stabiliva che: a) per ottenere un decreto di concessione per l'apertura di un nuovo impianto, occorreva preventivamente rinunciare a due decreti di concessione ottenuti nella stessa regione; b) per poter procedere al potenziamento di un impianto esistente occorreva rinunciare a un decreto di concessione detenuto nella stessa regione. Con tale meccanismo è stata bloccata, da un punto di vista quantitativo, la crescita del numero delle concessioni esistenti, promuovendo una riduzione del numero degli impianti esistenti. Le disposizioni richiamate hanno, comunque, impedito l'ingresso sul mercato di nuovi operatori che, non disponendo di decreti di concessione cui rinunciare, non potevano, corrispondentemente, ottenerne di nuovi.

Il sistema basato sulle concessioni e su un modello di "ristrutturazione protetta della rete" introdotta dal Dpcm del settembre 1989, è durato, sostanzialmente inalterato, fino al 1998, anno in cui, con il Decreto Legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 e le successive integrazioni e modifiche, il legislatore ha eliminato la concessione ed introdotto un regime di autorizzazione. La piena liberalizzazione all'ingresso nel settore è tuttavia stata subordinata ad un regime transitorio in base al quale, sino al 30 giugno 2000, l'apertura di nuovi impianti o il trasferimento di quelli in esercizio era subordinata alla chiusura di almeno tre impianti preesistenti.

Quanto al ruolo delle Regioni ed Enti locali nella fase di programmazione dell'attività di distribuzione dei carburanti, il D.P.R. del 24 luglio 1977, n. 616 (all'articolo 52) è l'atto formale con cui il Governo centrale ha delegato alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative relative a tale attività. Da allora, numerose regioni hanno a loro volta subdelegato ai comuni alcuni compiti loro affidati.

Considerato l'insoddisfacente ritmo del processo di ristrutturazione, anche successivamente al blocco delle concessioni introdotto dal DPCM dell'11 settembre 1989, l'esecutivo è intervenuto nuovamente in materia di riattribuzione di compiti alle Regioni attraverso il D.P.R. del 13 dicembre 1996 recante "Nuove direttive alle Regioni in materia di distribuzione automatica di carburanti per uso autotrazione". Nel confermare i meccanismi cui il D.P.C.M. dell'11 settembre 1989 aveva subordinato le aperture ed i potenziamenti degli impianti, l'articolo 2, comma 1, del D.P.R. del 13 dicembre 1996 prevede che «[...] le concessioni relative ad impianti attivi e funzionanti [...] potranno essere finalizzate, previa volontaria rinuncia, ad operazioni di concentrazione e/o potenziamento da effettuarsi entro i termini, con le modalità e nell'ambito territoriale stabiliti nei Piani

Regionali di razionalizzazione, comunque entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente direttiva». La norma prevedeva, dunque, che fossero le Regioni, attraverso la predisposizione di Piani ad hoc, ad individuare i termini e l'ambito geografico entro cui aveva validità il meccanismo del "chiudi due se apri uno" introdotto dal DPCM dell'11 settembre 1989. La norma prevedeva, inoltre, una sorta di "banca decreti" determinata dalla possibilità di utilizzare i titoli relativi ad impianti dismessi al fine di nuove aperture o potenziamenti entro un arco temporale lungo (5 anni).

2.2 Il Decreto Legislativo 11 febbraio 1998, n. 32

2.2.1 Il passaggio a un sistema autorizzatorio

Il Decreto Legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, è stato adottato, come recita lo stesso titolo, in attuazione della legge n. 59 del 1997, e in particolare dell'articolo 4, comma 4, lettera c), il quale prevede che sia riordinata la disciplina delle attività economiche ed industriali, "al fine di promuovere la competitività delle imprese nel mercato globale e la razionalizzazione della rete commerciale, anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione".

La novità più importante introdotta da questa norma risiede senza dubbio nell'abrogazione del regime basato sulle concessioni, sostituito da uno autorizzatorio. Stabilisce, infatti, il comma 1 dell'articolo 1 che l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione dei carburanti, "sono attività liberamente esercitate sulla base dell'autorizzazione di cui al comma 2 e con le modalità di cui al presente decreto".

L'autorizzazione è rilasciata dal sindaco del Comune in cui l'attività è esercitata ed è subordinata "esclusivamente" alla verifica della conformità: (i) alle disposizioni del piano regolatore; (ii) alle prescrizioni fiscali; (iii) alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale; (iv) alle disposizioni per la tutela dei beni storici e artistici; (v) alle norme di indirizzo programmatico delle Regioni[7].

---

7. Va osservato che il Decreto Legislativo n.32/98, nell'attribuire direttamente ai Comuni la competenza al rilascio delle autorizzazioni per nuovi impianti, ha formalizzato la diffusa prassi delle Regioni a subdelegare ai Comuni tale competenza, loro attribuita con il D.P.R. n. 616/77 (la competenza era precedentemente attribuita ai Prefetti). La normativa, peraltro, ha previsto in capo agli enti locali degli obblighi di comunicazione al Ministero dell'Industria, che risultano tuttavia essere stati in gran parte disattesi. A seguito delle modifiche apportate dal Decreto Legislativo n. 346/99, nella formulazione dell'art. 1, comma 2 attualmente vigente, il rilascio dell'autorizzazione del Comune in cui l'attività è esercitata è subordinato anche al "rispetto delle prescrizioni in materia di incendi secondo le procedure di cui al DPR 28 gennaio 1998, n.37".

Quest'ultima circostanza indica come il Decreto Legislativo n. 32/98 tenga conto, come del resto le normative precedenti a partire dal D.P.R. del 24 luglio 1977, del potere programmatico delle Regioni in materia di distribuzione di carburanti.

Insieme all'autorizzazione il Comune rilascia le concessioni edilizie necessarie. Per ottenere l'autorizzazione il richiedente è tenuto a trasmettere, con la relativa domanda, "un'analitica certificazione corredata dalla documentazione prescritta dalla legge e di una perizia giurata", attestante il rispetto sia delle prescrizioni sopra richiamate (articolo 1, comma 2), sia dei criteri di cui al comma 1 dell'articolo 2 ("Competenze comunali e regionali"), ossia dei "criteri, requisiti e caratteristiche" delle aree sulle quali possono essere istallati nuovi impianti che i comuni, ai sensi di tale disposizione, avrebbero dovuto individuare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, avvalendosi, eventualmente, di accordi di programma (tra Comuni e Regioni, tra Consorzi di Comuni o di Comunità montane, ai sensi dell'articolo 27, commi 4 e 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142, in quanto applicabile) adottati nel rispetto delle norme poste a tutela dei beni culturali, paesistici e ambientali, della salute, della sicurezza e della viabilità (cfr. articolo 2, comma 2).

Con riferimento alle concessioni in essere, il comma 5 dell'articolo 1 prevede che esse "sono convertite di diritto in autorizzazione".

Altre competenze sono attribuite ai Comuni dai commi 3 e 4 dell'articolo 2. Il Comune, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto, individua le destinazioni d'uso compatibili con l'installazione degli impianti all'interno delle zone comprese nelle fasce di rispetto di cui agli artt. 16, 17 e 18 del Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante il Nuovo codice della strada, e successive modificazioni (articolo 2, comma 3).

Il Comune, quando intende riservare aree pubbliche alla installazione degli impianti, provvede tramite gara, con criteri di assegnazione predeterminati e secondo modalità che garantiscano la partecipazione di tutti gli interessati a condizioni eque e non discriminatorie (cfr. articolo 2, comma 4).

2.2.2 Impianti incompatibili e piani volontari

Il Decreto Legislativo n. 32/98 ha previsto all'articolo 1, comma 5, che gli impianti in esercizio alla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo "sono sottoposti dal comune a verifica, comprendente anche i profili di incompatibilità di cui all'articolo 3, comma 2, entro e non oltre il 30 giugno 1998". Le risultanze concernenti tali verifiche sono comunicate all'interessato e trasmesse alla Regione, al competente Ufficio Tecnico di Finanza, al Ministero dell'Industria, ed al Ministero dell'Ambiente, anche ai fini di

quanto previsto dal successivo articolo 3, comma 2. La disposizione prevede che restano esclusi dalle verifiche gli impianti inseriti dal titolare nei programmi di chiusura e smantellamento di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3 (fermi restando i poteri di intervento in caso di rischio sanitario o ambientale).

Il secondo comma dell'articolo 3, infatti, dà facoltà ai titolari di impianti non a norma (in quanto "incompatibili con la normativa urbanistica o con le disposizioni a tutela dell'ambiente, del traffico urbano ed extraurbano, della sicurezza stradale e dei beni di interesse storico e architettonico e, comunque, in contrasto con le disposizioni emanate dalle regioni e dai comuni") di presentare al Comune competente, alla Regione e al Ministero dell'Industria, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, un proprio programma di chiusura e smantellamento degli impianti, ovvero di adeguamento alla vigente normativa, articolato per fasi temporali (da effettuare entro i successivi diciotto mesi nei comuni capoluogo di provincia e due anni negli altri comuni), trasmettendone copia al Ministero dell'Ambiente (cd "Piani Volontari").

I titolari di impianti non a norma sono comunque tenuti a presentare il predetto programma entro e non oltre trenta giorni dalla comunicazione di cui all'articolo 1, comma 5. I Comuni verificano l'adeguatezza dei programmi di conformazione alla normativa vigente e l'attuazione dei medesimi. In assenza del programma, (ovvero in caso di inadeguatezza o mancato rispetto del medesimo) e, comunque, accertata la non conformità alle vigenti norme, allo scadere dei termini previsti le autorizzazioni dei predetti impianti sono revocate. I Comuni adottano i provvedimenti conseguenti, anche ai fini del ripristino delle aree.

Il comma 7 dello stesso articolo 3 stabilisce che, ove al termine del periodo di cui al comma 2 (sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto), si fosse registrato un numero di impianti "sensibilmente divergente dalla media dei rapporti fra il numero di veicoli in circolazione e gli impianti stessi, rilevati in Germania, Francia, Regno Unito e Spagna", con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400/88, su proposta del Ministro dell'Industria, "sentite le competenti commissioni parlamentari e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, possono essere emanate ulteriori disposizioni attuative e integrative del disposto del comma 2 al fine di perseguire l'allineamento alla predetta media".

2.2.3 Il regime transitorio

Il Decreto Legislativo n. 32/98 stabilisce l'abrogazione del regime di concessione dalla data di entrata in vigore (20 marzo 1998). L'effettiva operatività del regime autorizzatorio, tuttavia, è fissata-nella formulazione originaria del decreto-a far data dal 1° gennaio 2000. Nel periodo intercorrente ha trovato applicazione una disciplina transitoria.

Prescrive, infatti, l'articolo 3 ("Norme transitorie") al primo comma che "Fino al 31 dicembre 1999, in deroga a quanto disposto dall'articolo 1 (...), l'autorizzazione per nuovi impianti o per il trasferimento di quelli in esercizio è subordinata alla chiusura di almeno tre impianti preesistenti, in esercizio alla data di entrata in vigore del presente Decreto Legislativo, della cui concessione il richiedente sia titolare da data anteriore al 31 dicembre 1996, ovvero di almeno due impianti nelle medesime condizioni, purché l'erogato complessivo nell'anno solare precedente quello della richiesta sia stato non inferiore a 1.800 kilolitri. Se alla predetta data del 31 dicembre 1996 il richiedente era titolare di concessioni in numero inferiore a tre, l'autorizzazione è subordinata alla chiusura dei relativi impianti e di quelli la cui concessione sia stata acquisita nel periodo compreso fra il 31 dicembre 1996 e la data di entrata in vigore del presente Decreto Legislativo. La chiusura degli impianti di cui al presente comma consente il rilascio della nuova autorizzazione fino al 31 dicembre 1999. Le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 13 dicembre 1996 si applicano esclusivamente al potenziamento degli impianti".

Il Decreto Legislativo n. 32/98 ha altresì previsto, all'articolo 6, la costituzione, presso la cassa conguaglio GPL, del "Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti" le cui disponibilità sono utilizzate per la concessione di indennizzi, per la chiusura di impianti, ai gestori e ai titolari di autorizzazione o concessione, secondo le condizioni, le modalità e i termini stabiliti dal Ministro dell'Industria, con proprio decreto, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo[8]

2.2.4 Turni, orari e regimi degli stoccaggi

La normativa dettata dal Decreto Legislativo n. 32/98 ha anche regolato orari e turni degli impianti, nonché una disciplina tendente ad ampliare le possibilità di vendita di prodotti non oil e a razionalizzare i servizi di stoccaggio.

Per quanto concerne gli orari di vendita, il Decreto Legislativo ha confermato le vigenti disposizioni sugli orari minimi settimanali e le modalità stabilite dalle regioni per garantire il servizio nei giorni festivi e nel periodo notturno. A regime, e comunque subordinatamente all'effettiva chiusura di almeno 7000 punti vendita nel periodo successivo all'entrata in vigore del Decreto Legislativo, è previsto che i gestori possano effettuare un orario sino al 50 per cento superiore rispetto all'orario minimo di servizio,

8. Il Decreto Ministeriale di attuazione è stato emanato il 24 febbraio 1999. Nel corso dell'anno 1998 era ancora attivo il precedente Fondo istituito con provvedimento Cip n. 18/89.

e che possano in tale ambito stabilire autonomamente la modulazione del periodo di servizio e di quello di riposo (articolo 7).

Con riferimento agli stoccaggi, l'articolo 5, comma 1, afferma che «Le società titolari di concessioni e autorizzazioni relative a depositi di oli minerali, di cui all'articolo 16 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, sono tenute a garantire l'uso delle capacità di stoccaggio non utilizzate e delle infrastrutture di trasporto per il transito del prodotto a chiunque ne faccia richiesta, purché autorizzato ai sensi delle vigenti norme di legge, a condizioni eque e non discriminatorie».

Recentemente il Ministero dell'Industria ha predisposto gli atti regolamentari necessari all'attuazione di questa norma, tra cui, anche la creazione di una Agenzia delle scorte petrolifere a cui devono partecipare tutti i soggetti che immettono in commercio (dunque anche sulla rete di distribuzione) prodotti petroliferi.

2.3 Le successive integrazioni e modifiche al D.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32

2.3.1 Il Decreto Legislativo 8 settembre 1999, n. 346

Il Decreto Legislativo 8 settembre 1999, n. 346 recante Modifiche ed integrazioni al Decreto Legislativo 11 febbraio 1998, concernente Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della L. 15 marzo 1997, n. 59, ha introdotto una consistente semplificazione delle procedure di autorizzazione all'apertura di nuovi impianti di distribuzione tramite un meccanismo di "silenzio assenso" degli enti locali preposti. In particolare, il Decreto legistativo n. 346/99 ha concesso ai Comuni interessati un termine di centoventi giorni per effettuare i loro adempimenti amministrativi. Trascorso inutilmente questo termine è stabilito che "provvedono in via sostitutiva le Regioni entro il termine di centoventi giorni" (articolo 1, comma 2). In caso di inerzia anche da parte delle Regioni, il decreto prescrive che "ferma restando l'autorizzazione per l'installazione di impianti di distribuzione di carburanti, già tacitamente assentita ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del Decreto Legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, si considera contestualmente rilasciata anche la relativa concessione edilizia" (articolo 1, comma 2-bis).

Con riferimento alle verifiche di compatibilità degli impianti esistenti (articolo 1 c.5, Decreto Legislativo n. 32/98), l'articolo 3, comma 1, del Decreto Legislativo n. 346/99 ha limitato l'ambito di tali verifiche al solo rispetto degli impianti delle norme del codice della strada.

Il Decreto Legislativo n. 346/99, inoltre, ha prorogato al 30 giugno 2001 la fase transitoria che precede la definitiva entrata in vigore del regime autorizzatorio per l'installazione degli impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione.

2.3.2 Il Decreto Legge 29 ottobre 1999, n. 383, convertito in legge 28 dicembre 1999, n. 496

Il Decreto Legge n. 383/99 recante Disposizioni urgenti in materia di accise sui prodotti petroliferi e di accelerazione del processo di liberalizzazione del relativo settore, ha introdotto alcune disposizioni volte all'accelerazione del processo di liberalizzazione del settore, in particolare: (i) ha ridotto a trenta giorni i termini prescritti per gli adempimenti di Comuni e Regioni in materia di autorizzazione di nuovi impianti; (ii) ha ridotto la durata del periodo transitorio, anticipandone la fine dal 30 giugno 2001 al 30 giugno 2000; (iii) ha previsto lo sganciamento dalla norma transitoria degli impianti dotati di servizi pagamento self service posticipato (cosiddetto post pay).

La conversione in legge del Decreto Legge 29 ottobre 1999, n. 383, è stata preceduta da un accordo tra Ministero dell'Industria e associazioni di categoria dei gestori degli impianti[9].

---

9. Nel Verbale d'intesa 17 novembre 1999, in particolare, si legge che «(...) al fine di promuovere la realizzazione di una rete distributiva più moderna ed efficiente, si è convenuto quanto segue:
• possibilità di vendita, con effetto immediato, per il soggetto titolare di licenza UTF, presso gli impianti di distribuzione di carburante della rete ordinaria ed autostradale, dei prodotti appartenenti a tutto il settore non alimentare, nonché, fermo restando il rispetto dei requisiti igenico-sanitari e del livello di qualificazione, dal settore alimentare, garantendo il consumo sul posto ;
• previsione che gli impianti di distribuzione self-service post-payment, di nuova installazione o derivanti dalla trasformazione di impianti esistenti, dispongano, oltre che di autonomi servizi all'automobile e all'utenza, di attività commerciali integrative di cui al punto precedente;
• qualsiasi trasformazione di impianti tradizionali a self-service post payment potrà avvenire, fatte salve le conseguenze di legge ivi compresi gli eventuali effetti risolutivi del rapporto, solo nel rispetto di quanto previsto al presente punto ed al punto 1 ;
• conferma della utilizzazione del Fondo per la ristrutturazione della rete distributiva dei carburanti, per la corresponsione degli indennizzi conseguenti alla chiusura degli impianti e concertazione, con le Associazioni degli operatori del settore, di nuovi meccanismi di erogazione ;
• con la finalità di garantire la concorrenza dei prezzi praticati nel mercato della distribuzione dei carburanti attraverso la salvaguardia della pluralità dei soggetti che vi operano, le disposizioni previste dall'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, sono integrate con il seguente contenuto : " il contratto avente per oggetto la cessione gratuita dell'uso di tutte le attrezzature comporta la corrispondente stipula di un contratto di fornitura, ovvero di un contratto di somministrazione, ai sensi dell'art. 1559 del codice civile";
• impegno del Governo, sentite le compagnie petrolifere, ad aprire immediatamente un confronto con i gestori e le stesse compagnie per l'approfondimento dei problemi connessi alla liberalizzazione (quali : contrattualistica, nuove possibilità di commercializzazione) e la promozione del ruolo del gestore nell'ambito della riforma.
In relazione a quanto sopra, il Governo favorirà la definizione di provvedimenti amministrativi e di specifici emendamenti al decreto legge n. 383/99 al fine dell'attuazione di quanto convenuto e le organizzazioni di categoria si confronteranno con le loro strutture territoriali per la verifica delle proposte dell'Amministrazione e la sospensione delle previste agitazioni».

La successiva legge di conversione del 28 dicembre 1999, n. 496[10], nel prevedere la possibilità di aprire da subito impianti post pay senza obblighi di chiusura collegati, fatta salva unicamente la verifica delle conformità tecniche, ha specificato che tali impianti devono essere dotati di: (i) servizi autonomi all'automobile e all'automobilista (cambio olio, autolavaggio); (ii) autonome attività commerciali integrative (attività "non oil") su superfici non superiori a quelle degli esercizi di vicinato di cui al Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114, ossia aventi superfici di vendita non superiori a 150 metri quadri nei Comuni con meno di 10.000 abitanti e non superiori a 250 metri quadri nei Comuni con più di 10.000 abitanti.

La legge n. 496/99 ha poi previsto che, in caso di affidamento gratuito, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del Decreto Legislativo n. 32/98, degli impianti da parte della società petrolifera titolare dell'autorizzazione a un gestore (per un periodo di sei anni rinnovabile), le parti siano obbligate a stipulare un contratto di fornitura di carburante (piuttosto che di commissione od altra forma).

La legge n. 496/99, infine, ha esteso la gamma merceologica dei prodotti commerciabili presso gli impianti di distribuzione di carburante. In particolare, attraverso una modifica al testo dell'articolo 25 del Decreto Legislativo n. 114/98 in materia di liberalizzazione del commercio, è stato consentito ai gestori di porre in vendita tutti i prodotti, sia di tipo alimentare che non alimentare, contenuti nelle tabelle merceologiche di cui al Decreto Ministeriale n. 561/98. Unico limite a tale facoltà del gestore è, in analogia con i criteri fissati dalla legge n. 496/99 per l'apertura degli impianti self-service post pay, che le superfici degli esercizi di vendita non superino i 150 metri quadri nei comuni con meno di 10.000 abitanti e i 250 metri quadri nei comuni con più di 10.000 abitanti.

2.3.3 L'accordo del 10 maggio 2000

In data 10 maggio 2000 è stato sottoscritto un Verbale d'intesa dai rappresentanti del Governo, dalle associazioni dei titolari della autorizzazione dei punti vendita di distribuzione di carburanti (Unione Petrolifera, Assopetroli, Consorzio Grandi Reti), e dalle associazioni dei gestori Fegica, Faib e Figisc/Anisa.

Ai fini della presente indagine è da citare il punto 3, denominato "piano di ammodernamento della rete distributiva dei carburanti", nel quale si legge che l'Amministrazione (il Ministero dell'Industria) si impegna, entro il 31 luglio 2000, a predisporre un piano di

10. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 ottobre 1999, n. 383 recante Disposizioni urgenti in materia di accise sui prodotti petroliferi e di accelerazione del processo di liberalizzazione del relativo settore ("Gazzetta Ufficiale", n. 304 del 29 dicembre 1999).

razionalizzazione della rete di distribuzione «con la concertazione di tutte le componenti del settore», anche «attraverso piani di chiusure concordati». Il verbale afferma che «Il Governo si impegna a sottoporre tale Piano al preventivo parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90».

2.4 L'articolo 19 della legge 5 marzo 2001, n. 57

L'articolo 19, comma 1, della legge n. 57/01 prevede che, per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio e allo scopo di perseguire gli obiettivi di razionalizzazione del sistema distributivo, di cui al Decreto Legislativo 11 febbraio 1998 n. 32, il Ministro dell'Industria, entro 60 giorni dalla entrata in vigore della legge n. 57/01, adotta delle linee guida per l'ammodernamento della rete distributiva (Piano Nazionale). Le Regioni, nell'ambito dei poteri programmatori loro attribuiti, dovranno definire Piani Regionali coerenti con quello nazionale.

Gli indirizzi che dovrebbero essere seguiti dalle Regioni nel redigere tali Piani Regionali sono:
– determinazione degli obiettivi prioritari e delle modalità per la chiusura degli impianti incompatibili;
– definizione sul territorio regionale di "bacini di utenza" da individuarsi con parametri omogenei;
– in coerenza con la tipologia individuata dall'articolo 2, comma 2-bis, del Decreto Legge 29 ottobre 1999, n. 383, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 dicembre 1999, n. 496, determinazione di criteri per l'apertura di un nuovo punto vendita, incluse le superfici massime (coerentemente con quanto disposto dalla legge n. 496/99) e le distanze minime obbligatorie tra impianti;
– determinazione di regole transitorie durante il periodo di attuazione del processo di ammodernamento della rete che pospongono la piena attuazione della libertà di ingresso; determinazione dei parametri di individuazione degli impianti di pubblico servizio al fine di assicurare un livello minimo di servizio nelle zone periferiche o disagiate;
– definizione di modalità per l'aumento dell'automazione ("selfizzazione") degli impianti, in misura non inferiore al 50% dei volumi di vendita;
– individuazione della necessaria flessibilità degli orari di apertura degli impianti, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 7 del Decreto Legislativo 32/98;
– definizione delle modalità di sviluppo di attività commerciali integrative (non oil) presso gli impianti di distribuzione stradali e autostradali;

– determinazione, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 25 agosto 1991, n. 287, degli indirizzi, dei criteri e delle priorità in base ai quali i comuni individuano il numero delle autorizzazioni rilasciabili ai soggetti titolari di licenza di esercizio rilasciata dall'ufficio tecnico di finanza, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2 della medesima legge, per l'attivazione nei locali dell'impianto di un esercizio per la somministrazione di alimenti e bevande di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b) della stessa legge.

Rispetto al Decreto Legislativo n. 32/98, l'articolo 19 della legge n. 57/01 riaffida alle Regioni compiti che erano stati attribuiti ai Comuni.

Come emerge nel successivo paragrafo, numerose Regioni italiane hanno già esercitato il proprio potere programmatorio in attuazione del Decreto Legislativo n. 32/98, attraverso l'adozione di provvedimenti normativi sotto forma di Piani Regionali in tema di ristrutturazione della rete di carburanti. Al riguardo, il comma 2 dell'articolo 19 ratifica di fatto le norme adottate finora dalle Regioni, nel caso in cui siano «compatibili con gli indirizzi di cui al comma 1».

2.5 Le normative delle Regioni a statuto ordinario

Nel corso dell'indagine è stata effettuata un'analisi sull'insieme delle normative vigenti nelle regioni a statuto ordinario dopo l'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 32/98 in materia di distribuzione di carburante.

Il quadro normativo regionale si presenta disomogeneo circa le norme applicabili e le condizioni richieste per svolgere l'attività di distribuzione di carburanti. Tale situazione ostacola soprattutto gli operatori che intendono entrare nel mercato, oltre a gravare su quelli già presenti.

Nella tabella 6 è schematizzata la normativa vigente nelle regioni a statuto ordinario, in base ad una serie di parametri rilevanti ai fini dell'analisi.

Tabella 6. Regioni a statuto ordinario. Quadro di attuazione del D.lgs. n. 32/98

	Attuazione del D.lgs. n. 32/98 (*)	Regimi transitori (**)	Bacini di utenza (***)	Distanze minime obbligatorie tra impianti	Restrizioni quantitative all'ingresso (apertura e potenziamento degli impianti) (****)	Consumi di carburanti in rete, gennaio-giugno 2000 (%) (*****)
Piemonte	X		X	X	X [1]	8,1
Liguria			X	X [2]	X [3]	2,9
Lombardia	X	X [4]	X	X	X [5]	16,3
Veneto	X [6]		X	X [7]	X [8]	9,0
Emilia R.	X		X	X	-- [9]	8,9
Toscana	X[10]		X[11]	X	X[12]	7,6
Marche			X	X	X[13]	2,9
Umbria			--[14]	X	--[15]	1,7
Lazio	X		X[16]	X	--[17]	9,8
Abruzzo	X[18]		X	X	X[19]	2,3
Molise			X[20]	X	X[21]	0,5
Puglia	X		X	X	--[22]	5,3
Campania			X	X	X[23]	6,8
Basilicata			X[24]	X[25]	X[26]	0,9
Calabria	--[27]		X	X	X[28]	2,9

N.B. La schematizzazione sopra riportata rappresenta lo stato dell'attività normativa svolta dalle Regioni a statuto ordinario con riferimento alla attività di distribuzione di carburanti sulla rete stradale. Non è affrontato, qui, il tema dei limiti di vigenza o di validità, in senso "tecnico", delle singole discipline regionali in relazione alle previsioni di cui al Decreto Legislativo n. 32/98. Il solo scopo di questa sintesi è fornire una panoramica sul ruolo svolto, o meno, dalle regioni in attuazione di tale sopravvenuta disciplina nazionale.

(*) Il dato si riferisce all'emanazione di atti normativi regionali successivi al Decreto Legislativo n. 32/98, così come modificato dall'articolo 1 del Decreto Legislativo 8 settembre 1999, n. 346 e dal D.L 29 ottobre 1999, n. 383, convertito in legge 28 dicembre 1999, n. 496, e formati "in attuazione" della normativa nazionale, a prescindere dal grado di aderenza del dettato normativo regionale ai contenuti del Decreto Legislativo n. 32/98, quale invece emergente dalle indicazioni successive
(**) Il dato si riferisce a regimi transitori diversi rispetto alle previsioni di cui all'articolo 3 del Decreto Legislativo n. 32/98
(***) Il dato indica le ripartizioni territoriali e le previsioni di "zonizzazione" anche laddove coincidenti con i singoli ambiti territoriali locali
(****) Il dato individua sia le restrizioni introdotte in sede di attuazione del Decreto Legislativo n. 32/98 sia quelle derivanti dall'applicazione della normativa regionale in precedenza formata: la tipologia di restrizione prevista risulta indicata nelle singole note di riferimento
(*****) I consumi totali di carburanti (benzina e gasolio) sulla rete, nelle regioni a statuto ordinario, assommano all'85,9% del totale, nel periodo considerato. Il complemento è rappresentato dai consumi nelle regioni a statuto speciale. (Fonte: Ministero dell'Industria)

1. A seguito della Legge regionale 23 aprile 1999, n. 8, gli organi regionali hanno emanato: la D.G.R. (Deliberazione Giunta Regionale) del 24/5/1999, n. 37-27427 che individua il numero massimo di impianti ammissibile per ciascun comune e la D.G.R. del 5/12/2000, n. 97-1612 che consente l'apertura di nuovi impianti "a condizione che il richiedente si impegni a chiuderne almeno un altro di sua proprietà, sito nello stesso Comune". La Legge regionale, per il GPL, dispone che "il numero complessivo degli impianti non può superare il 15% del totale dei punti di vendita esistenti in ciascuna provincia della Regione" (art. 14). La stessa Legge regionale, con riguardo al potenziamento degli impianti, prevede che "l'autorizzazione può essere accordata al richiedente che rinunci all'autorizzazione relativa ad altro impianto installato e funzionante nell'ambito regionale" (art. 12). (Restrizioni previste in sede di "attuazione").
2. Il Piano regionale (D.C.R., Deliberazione del Consiglio Regionale, del 3/11/1992, n. 114) impone distanze minime solo per gli impianti a GPL e a metano per autotrazione (artt. 12 e 13).
3 Il Piano regionale (D.C.R. 3/11/1992, n. 114) subordina l'apertura di nuovi impianti alla previa "concentrazione di almeno due impianti" preesistenti (art. 10). Per gli impianti di GPL, è previsto un "limite massimo del 6% del numero totale degli impianti esistenti nel territorio regionale" (art. 12). Quanto al potenziamento degli impianti prevede che lo stesso sia assentibile "mediante concentrazione di impianti preesistenti", non valendo tale condizione per le sole aree "carenti di servizio" (art. 9, commi 1 e 2).
4. Le disposizioni di cui al Regolamento di attuazione (D.G.R. 16/6/2000, n. VII/130), così come descritte, con riferimento alle restrizioni quantitative, nella nota 5, si applicano fino al 31/12/2004 (art. 2).
5. La D.G.R. del 16/6/2000, n. VII/130 subordina l'apertura di nuovi impianti, nei bacini eccedentari, alla "chiusura volontaria da parte del richiedente di almeno un impianto attivo o in regolare sospensiva" e, nei bacini altamente eccedentari, alla "chiusura volontaria da parte del richiedente di almeno due impianti attivi o in regolare sospensiva di cui almeno uno dello stesso bacino" (art. 2). La previsione è richiamata per gli impianti a GPL (art. 12). La D.G.R. del 29/9/1999, n. VI/1309 prevede che il potenziamento degli impianti esistenti possa essere autorizzato "previa rinuncia all'autorizzazione, per ciascun elemento aggiuntivo, di un impianto proveniente da qualsiasi bacino non deficitario" (Restrizioni previste in sede di "attuazione")
6. [La D.C.R. del 29/2/2000, n. 4433, con riferimento all'apertura di nuovi impianti, si limita a disporre che la stessa è consentita "nel rispetto della specifica normativa vigente in materia". L'ultimo Piano regionale di razionalizzazione della rete di distribuzione carburanti risulta approvato con D.C.R. del 18/2/1998 n. 3, emanata precedentemente alla pubblicazione del D.Lgs. 32/98 e ad esso non riferentesi.
7. La D.G.R. del 7/12/1999, n. 4433 (capo 6 dell'Allegato 1), in attuazione del D.Lgs. n. 32/98, si limita a richiamare le previsioni di cui all'art. 8 del Piano regionale (D.C.R. n. 3/98).
8. Il Piano regionale (D.C.R. del 18/2/1998, n. 3) subordina l'apertura di nuovi impianti alla "rinuncia di due o più concessioni relative ad impianti stradali di carburanti attivi e funzionanti dotati di titoli autorizzativi non scaduti che abbiano erogato negli ultimi 12 mesi" o in regolare sospensiva (art. 11). Quanto al potenziamento, per le reti gasolio e GPL, il Piano prevede che lo stesso sia subordinato alla "chiusura" di impianti nel numero e secondo i termini dettagliatamente previsti dagli artt. 17 e 18.
9. La D.C.R. del 29/27/2000, n. 1399 con riferimento all'apertura di nuovi impianti, prevede che "le nuove autorizzazioni (...) possono essere rilasciate nel rispetto della normativa vigente" e in conformità a quanto previsto ai precedenti punti 2-3-4- (superfici, distanze e localizzazioni) (punto 5.1.1), disciplinando specificamente la procedura per il rilascio delle relative autorizzazioni (punto 5.6). Quanto al potenziamento, la D.C.R. prevede, "anche per gli impianti di solo GPL o metano" che lo stesso è subordinato, per il caso di aggiunta di carburante o di installazione di apparecchiature self-service pre-pagamento, alla "rinunzia da parte dell'intestatario di almeno una autorizzazione relativa ad un impianto esistente e funzionante alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 32/98" (punto 5.4).
10. La D.C.R. del 29/2/2000, n. 99 introduce una normativa regionale di attuazione, modificando, nel senso della liberalizzazione, solo l'art. 15 del Piano regionale di cui alla D.C.R. n. 359/96, che si riferisce soltanto all'apertura di nuovi impianti di GPL.
11. Il Piano regionale (D.C.R. del 26/11/1996, n. 359) suddivide il territorio in cinque zone regionali (art. 2) e demanda ai Comuni un'ulteriore ripartizione del territorio in quattro zone omogenee (art. 4).
12. Per gli impianti diversi da quelli GPL (cfr. nota 10), il Piano regionale (D.C.R. del 26/11/1996, n. 359) subordina il rilascio di nuove concessioni per l'apertura di nuovi impianti "alla previa rinuncia alla concessione di due impianti installati e funzionanti nell'ambito del territorio regionale" e soltanto "nei Comuni dotati di un numero di impianti inferiore a quello massimo stabilito dal piano" (art. 7). Quanto al potenziamento, il Piano subordina lo stesso alla "concentrazione di due o più impianti in un unico impianto" (art. 9), salve alcune deroghe successivamente descritte (art. 14). Il Piano regionale risulta efficace fino alla data del 31/12/2002 (art. 19).
13. Il Piano regionale (Legge regionale 15 maggio 1991, n. 11, come modificata dalla Legge regionale 25 luglio 1997, n. 49) prevede che, per l'apertura di nuovi impianti "nuove concessioni possono essere rilasciate solo previa rinuncia alla concessione di due impianti installati e funzionanti" (art. 9). Quanto al potenziamento

dispone che "l'autorizzazione può essere concessa a fronte della rinuncia alla concessione di un altro impianto installato e funzionante" (art. 14); per gli impianti a GPL il potenziamento è subordinato alla "previa rinuncia alle concessioni di almeno due impianti" (art. 16, comma 2).
14. Il Piano regionale (Legge regionale, 8/11/1990, n. 42) demanda ai Piani comunali di attuazione la ripartizione del territorio (art. 41).
15. Il Piano regionale (Legge regionale 8 novembre 1990, n. 42) prevede che non possano essere rilasciate concessioni all'apertura di nuovi impianti "non frutto di concentrazione o trasferimento da altra ubicazione" (art. 24, comma 1). Le restrizioni quantitative al rilascio di concessioni per l'apertura di nuovi impianti non si applichino agli impianti eroganti il solo prodotto GPL o il solo prodotto metano (art. 24, comma 2). Quanto al potenziamento, si richiede la "concentrazione o rinuncia alla concessione di un altro impianto" (art. 35, comma 1).
16. La Legge regionale 2 aprile 2001, n. 8 rimette ai Piani comunali l'individuazione di aree ai fini dell'installazione di nuovi impianti (art. 10).
17. La Legge regionale 2 aprile 2001, n. 8 prevede che il numero totale degli impianti dotati di solo GPL o di GPL con benzina, gasolio o metano, non possa superare l'8% del totale degli impianti attivi e funzionanti a livello provinciale (art. 12) (restrizione prevista in sede di "attuazione").
18. La Legge regionale 16 settembre 1998, n. 75, in attuazione del D.Lgs. n. 32/98, abroga l'art. 2, comma 2, della Legge regionale 17 aprile 1990, n. 44 ("Nuove concessioni e rinnovi"), che si riferisce agli impianti di distribuzione di solo GPL, lasciando, invece, invariate le previsioni di cui al comma 1, così come modificato dall'art. 2 della Legge regionale 22 novembre 1993, n. 70, con riguardo in generale agli impianti di distribuzione automatica di carburanti.
19. Per gli impianti diversi da quelli GPL (cfr. nota 18), la Legge regionale 17 aprile 1990, n. 44, così come modificata dalla Legge regionale 22 novembre 1993, n. 70, subordina il rilascio di nuove concessioni per l'apertura di nuovi impianti "al previo impegno alla rinuncia della concessione di due impianti installati e funzionanti ed al loro smantellamento" (art. 2, comma 1). La Legge regionale 23 dicembre 1997, n. 150 prevede che la rinuncia a due concessioni non sia richiesta "per la realizzazione di nuovi impianti nei comuni che ne sono privi", salvo il rispetto delle distanza prescritte (art. 1, comma 6). Quanto al potenziamento, la Legge n. 44/90 da ultimo citata prevede che lo stesso è subordinato alla "rinuncia della concessione di un altro impianto installato e funzionante e al suo smantellamento da avviare contestualmente all'autorizzazione al potenziamento" (art. 3, comma 1).
20. La Legge regionale 27 gennaio 1995, n. 4 prevede una ripartizione del territorio solo con riguardo agli impianti di GPL e metano per autotrazione (All. A e B).
21. La Legge regionale 27 gennaio 1995, n. 4, come modificata dalla Legge regionale 23 dicembre 1996, n. 40, subordina il rilascio di nuove concessioni per l'apertura di nuovi impianti alla "previa rinuncia alla concessione di due impianti situati nel territorio provinciale installati e funzionanti" o in regolare sospensiva (art. 5, comma 1). Per gli impianti GPL nuove concessioni possono essere rilasciate "purché il numero complessivo degli impianti (...) non superi il 6% del totale degli impianti" in esercizio nella regione (art. 11); per gli impianti a metano possono essere rilasciate nuove concessioni "nel limite di n. 9 impianti sul territorio regionale" (art. 12). Quanto al potenziamento, la Legge prevede che lo stesso venga autorizzato "previa rinuncia alla concessione di un altro impianto installato e funzionante" o in regolare sospensiva (art. 9, comma 1).
22. La D.G.R. dell'11/2/1999, n. 35 espressamente indica che "nodo fondamentale dell'entrata in vigore del nuovo d.lgs. è l'abolizione dell'istituto della concessione che viene sostituito dall'autorizzazione di competenza comunale, pertanto la parola concessione riportata nelle norme di riferimento regionali va sostituita dalla parola autorizzazione" e procede poi "alla ricognizione delle norme di indirizzo programmatico già in vigore e che mantengono la loro efficacia". Segue un'elencazione di norme tra le quali non compare l'art. 24 della Legge regionale 20 aprile 1990, n. 13, come modificata dalla Legge regionale 1° settembre 1993, n. 20, che disciplina le condizioni per l'apertura di nuovi impianti subordinandola alla "previa rinuncia alla concessione di due impianti installati e funzionanti". Per il GPL, la D.G.R. n. 35/99 richiama, confermandone l'applicabilità, l'art. 22 della Legge che dispone che "il numero complessivo di punti di vendita sia misti che di solo GPL non potrà essere superiore al 6% del totale degli impianti di carburante programmati". La D.G.R. 19 gennaio 2000, n. 11 prevede che "l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti è consentita nel rispetto della specifica normativa vigente in materia" (art. 2, capo 2, all. I) demandando all'Amministrazione comunale la competenza esclusiva "al rilascio delle autorizzazioni all'installazione ed esercizio di impianti" (art. 3, capo 2, all. I). Quanto al potenziamento, l'art. 17, comma 1, della Legge regionale n. 13/90, la cui applicazione è confermata dalla D.G.R. n. 35/99, prevede che "l' impianto può essere potenziato con l' aggiunta di altro prodotto previa rinuncia alla concessione di altro impianto regolarmente in esercizio e la cui attività risulti sospesa con autorizzazione".
23. Il Piano regionale (Legge regionale 29 giugno 1994, n. 27) prevede che i provvedimenti di concessione per l'apertura di nuovi impianti siano emessi "in numero limitato in conformità alle previsioni contenute nelle

tabelle A e B allegate" (art. 26, comma 1). Si prevede, poi, che i provvedimenti di concessione, in relazione a determinate fattispecie (art. 25, commi 2 e 4), siano emessi "previa rinuncia alla concessione di due impianti installati e funzionanti" (art. 26, comma 2). Quanto al potenziamento si prevede che ai fini dell'autorizzazione "il titolare dell'impianto è obbligato ad esprimere la volontà di rinunziare alla concessione relativa ad un altro impianto di carburanti (...) installato e funzionante e previo impegno al suo smantellamento" (art. 62, comma 1, lett. a).
24. La Legge regionale 16 novembre 1993, n. 57 prevede una ripartizione del territorio in bacini di utenza solo con riguardo all'apertura di nuovi impianti e al potenziamento di impianti della rete GPL (art 7, comma 4). A seconda dell'ubicazione nei centri abitati e fuori dai centri abitati (art. 2, commi 7 e 11), sono, però, previste diverse condizioni per il rilascio di nuove concessioni per l'apertura e l'esercizio di impianti di distribuzione automatica di carburanti, mentre è prescritto che nel centro storico non sono possibili insediamenti di nuovi impianti (art. 2, comma 10).
25. La Legge regionale 16 novembre 1993, n. 57, così come modificata dalla Legge regionale 19 maggio 1997, n. 24, prescrive il rispetto di distanze minime, salvo che per il centro storico, ove non sono possibili insediamenti di nuovi impianti (art. 2, commi 7 e 10).
26. La Legge regionale 16 novembre 1993, n. 57, così come modificata dalla Legge regionale 19 maggio 1997, n. 24, prevede che il rilascio di concessioni per l'apertura di nuovi impianti sia subordinato alla "previa rinunzia alla concessione di due impianti installati e funzionanti o in regolare sospensione" (art. 2, comma 1). Quanto al potenziamento si prevede che l'autorizzazione venga concessa "previa rinuncia alla concessione di un altro impianto installato e funzionante o in regolare sospensiva" (art. 3, comma 1).
27. Al momento la Regione (Assessorato all'industria, commercio ed artigianato) si è limitata ad indirizzare ai Comuni la Circolare 12 novembre 1999 che reca direttive per l'applicazione del D.Lgs. n. 32/98 senza, invece, emanare una specifica normativa regionale "di attuazione". La Circolare precisa che "le domande inoltrate in data anteriore a 150 gg. rispetto a quella di entrata in vigore del d.lgs. 32/98, vanno esaminate con riferimento alle disposizioni in essere al momento della presentazione delle stesse (...) e il provvedimento da emanare sarà un'autorizzazione ai sensi del d.lgs. 32/98". Il Piano di razionalizzazione della rete distributiva di carburanti (D.C.R. 8/3/1995, n. 584) stabilisce che la propria vigenza cesserà alla data di entrata in vigore "di un nuovo provvedimento" (art. 1, comma 3).
28. Il Piano di razionalizzazione (D.C.R. 8/3/1995, n. 54) prevede che le concessioni per l'apertura di nuovi impianti possono essere rilasciate per le installazioni di impianti "nelle nuove localizzazioni, previste dal Piano e indicate in Tabella 2, solo dietro rinuncia (...) a due decreti relativi ad impianti installati e funzionanti" (art. 16, comma 1). La limitazione relativa ai due decreti non si applica agli impianti eroganti solo GPL e agli impianti eroganti metano (art. 16, comma 3). Quanto al potenziamento, il Piano prevede che lo stesso venga autorizzato "previa rinuncia alla concessione di un altro impianto installato e funzionante" (art. 26, lett. a).

Contrariamente ad un'opinione largamente diffusa, non è stato pienamente conseguito l'obiettivo di liberalizzare l'attività di distribuzione di carburanti sulla rete stradale e l'ingresso in questo mercato, indicato dall'articolo 1 del Decreto Legislativo n. 32/98 come pilastro del processo di ristrutturazione della rete di distribuzione di carburante.

Il regime transitorio stabilito nell'articolo 3 del Decreto Legislativo 32/98 posticipava al 31 dicembre 1999 (termine successivamente prorogato al 31 giugno 2000) il passaggio da un regime concessorio ad uno autorizzatorio per svolgere l'attività di distribuzione di carburanti. Nelle more dell'avvio del nuovo regime, erano stati previsti particolari meccanismi per l'apertura di nuovi punti vendita (quali la previa chiusura di due, poi tre impianti per l'apertura di uno nuovo), che hanno reso pressoché impossibile l'ingresso sul mercato per chi fosse sprovvisto di concessioni. Dopo ripetuti interventi di segnala-

zione dell'Autorità[11], la legge n. 496/99 ha definitivamente individuato il termine del periodo transitorio nel 30 giugno 2000.

Il 1° luglio 2000, pertanto, avrebbe dovuto iniziare la piena liberalizzazione dell'attività di distribuzione di carburanti sull'intero mercato nazionale. In numerosi contesti regionali questo obiettivo non si è, invece, realizzato. Anche nell'ipotesi più restrittiva, limitando l'analisi alle regioni che hanno introdotto norme successive al Decreto Legislativo n. 32/98, i provvedimenti che vanificano la liberalizzazione introdotta a livello nazionale interessano circa il 40% dei consumi nazionali (Lombardia, Piemonte, Veneto e Toscana).

In conclusione, solo alcune regioni a statuto ordinario hanno provveduto ad emanare provvedimenti normativi successivi al Decreto Legislativo n. 32/98, mentre altre sono ferme a normative regionali pre-esistenti[12]. L'insieme delle normative sintetizzate contiene misure volte a suddividere il territorio regionale in sottoinsiemi (bacini o zone), a volte coincidenti con i territori comunali, finalizzati alla programmazione amministrativa dell'attività di distribuzione di carburanti per autotrazione. In tutte le regioni, per ogni tipo di rete viaria presente sul territorio, sono individuate distanze minime obbligatorie tra gli impianti.

Numerose regioni hanno emanato provvedimenti normativi successivi al Decreto Legislativo n. 32/98 che prevedono, o confermano facendole di fatto salve, restrizioni quantitative all'ingresso nel mercato. In particolare, si segnalano i già citati casi di Lombardia, Piemonte, Veneto e Toscana, che hanno introdotto regimi restrittivi per l'apertura di nuovi impianti e il potenziamento di quelli esistenti.

2.6 Il Piano nazionale di ristrutturazione

L'articolo 19, comma 1, della legge n. 57/01 prevede che il Ministro dell'Industria adotti il Piano nazionale contenente le linee guida per l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della medesima legge. Il Piano, di seguito esaminato nella versione in bozza redatta a fine maggio, la cui approva-

11. Cfr. ad esempio, la segnalazione AS181, Distribuzione dei carburanti, Bollettino, n. 39, 1999.
12. Si tratta della Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio Abruzzo, Puglia. La Calabria ha indirizzato ai Comuni una circolare contenente alcune direttive applicative del Decreto Legislativo n. 32/98.

zione definitiva prevede una consultazione delle parti interessate (società petrolifere, associazioni dei gestori, Regioni), si pone l'obiettivo di «*promuovere l'ammodernamento della rete per migliorare l'efficienza complessiva del sistema distributivo, al fine di favorire il contenimento dei prezzi e l'incremento, anche qualitativo, dei servizi resi all'utenza*».

Le azioni indicate per raggiungere quest'obiettivo sono, da un lato, il miglioramento della conoscenza del sistema distributivo, mediante la creazione di banche dati regionali, che utilizzino modalità di rilevamento omogenee; dall'altro lato, la razionalizzazione dell'offerta, attraverso la riduzione del numero degli impianti e il conseguente incremento dell'erogato medio.

Da questo punto di vista, la priorità dell'iniziativa dovrà essere rappresentata dalla chiusura degli *impianti incompatibili*. Nei centri abitati rientrano in questa categoria (a) gli impianti situati in zone pedonali o a traffico limitato; (b) gli impianti che sono privi di sede propria, in cui il rifornimento avviene sulla sede stradale.

Fuori dai centri abitati, sono incompatibili (c) gli impianti in corrispondenza di biforcazioni di strade di uso pubblico (incroci a Y) e ubicati nella cuspide delle biforcazioni, con accessi su più strade pubbliche; (d) gli impianti compresi all'interno di curve aventi raggio minore od uguale a 100 metri, salvo il caso di unico impianto in comuni montani; (e) gli impianti privi di sede propria, in cui il rifornimento avviene sulla sede stradale; (f) gli impianti che non sono ubicati a distanza regolamentare da incroci o accessi di rilevante importanza, per i quali non sia possibile l'adeguamento ai fini viabili a causa di costruzioni esistenti (in regola con le norme edilizie) o di impedimenti naturali.

Pur offrendo una più precisa definizione dei criteri in base ai quali si deve stabilire l'incompatibilità degli impianti con le norme del codice della strada, il Piano non esclude la possibilità che, in sede di programmazione regionale, le fattispecie di incompatibilità (b), (e), (f) possano "*essere oggetto di specifiche deroghe*". Negli altri casi i Comuni effettuano le verifiche, "*dichiarando la decadenza dell'autorizzazione per gli impianti che ricadono nelle fattispecie sopra descritte*". Tali fattispecie esauriscono le verifiche di cui all'articolo 1, comma 5, del Decreto Legislativo n. 32/98.

Il Piano prevede che la programmazione regionale definisca "bacini di utenza", che rappresentano ambiti territoriali omogenei i quali possono coincidere con le province. In relazione a ciascun bacino possono essere conosciute le caratteristiche eccedentarie o deficitarie, misurate su una serie di parametri quali l'erogato totale, il numero di veicoli circolanti, di abitanti, di impianti presenti, la tipologia della viabilità, i flussi di traffico, la stagionalità turistica della domanda.

Come si è appurato nel precedente paragrafo, nella programmazione regionale si fa ampio ricorso alla definizione dei bacini di utenza. In numerosi ambiti regionali, tale strumento programmatorio è in genere accompagnato da misure di restrizione quantitativa all'ingresso, finalizzate a definire il numero massimo di impianti di distribuzione.

La determinazione dei criteri per l'installazione di nuovi impianti è demandata dal Piano nazionale alla programmazione regionale. Le linee guida si limitano a fornire alcuni orientamenti di massima, privilegiando forme di "sportello unico" per il rilascio delle autorizzazioni. Per quanto riguarda gli *standard qualitativi* dei nuovi impianti, il Piano indica la necessità che sia individuata la tipologia di servizio "minima", a partire dalle zone territorialmente svantaggiate, tenuto conto del bacino d'utenza e dei flussi di traffico. In relazione alla tipologia di carburanti messi in vendita nei nuovi impianti, il Piano non ritiene giustificata alcuna imposizione di un tetto massimo percentuale riferito al Gpl o al metano. Nel caso di installazione di nuovi impianti su suoli pubblici individuati dai Comuni si dovrebbe ricorrere a procedure ad evidenza pubblica (gare).

Il Piano suggerisce, inoltre, che sia fissata la *superfice minima* dei nuovi impianti, mentre per ciascuna area di pertinenza (urbana ed extraurbana) dovranno essere definiti adeguati *indici di edificabilità*. La programmazione regionale dovrà, inoltre, indicare le *distanze minime* fra gli impianti, misurate dal loro accesso sulla viabilità pubblica.

Il Piano contiene ulteriori indicazioni che dovranno essere seguite dalle Regioni al fine di ammodernare la rete distributiva. Tra queste assumono rilievo le indicazioni relative alla possibilità, nelle aree territorialmente svantaggiate individuate dalla programmazione regionale, di utilizzare impianti dotati di *self service pre pay* senza limitazioni di orario, purché sia comunque garantita adeguata sorveglianza dell'impianto. In materia di *orari*, il Piano si limita a richiamare le normative esistenti (articolo 7 Decreto Legislativo n. 32/98; articolo 4 del D.P.R. 13 dicembre 1996 e lettera g) dell'articolo 19 della legge n. 57/01), invitando le Regioni ad adottare le opportune iniziative per ottimizzare il servizio.

Dopo aver accennato alle norme relative allo sviluppo della vendita di prodotti *non oil*, senza prevedere al riguardo alcuna innovazione, il Piano si conclude richiamando norme finali e transitorie. In essa si afferma che «*Le Regioni adottano o adeguano la propria programmazione regionale entro sei mesi dall'emanazione del Piano Nazionale* [...]. *Fino all'emanazione delle programmazioni regionali o dell'adeguamento delle stesse in coerenza al Piano Nazionale, si applicano le disposizioni contenute nelle programmazioni regionali vigenti in quanto compatibili con la normativa statale in materia. I comuni hanno a loro volta sei mesi di tempo decorrenti dall'emanazione o dall'adeguamento delle programmazioni regionali per effettuare le verifiche di compatibilità degli impianti esistenti rispetto alle fattispecie di incompatibilità individuate nel presente documento*».

3.
Il processo di ristrutturazione della rete di distribuzione di carburanti

Il processo di ristrutturazione della rete italiana di distribuzione di carburanti, iniziato - per lo meno da un punto di vista normativo - a partire dal 1989, è risultato largamente inferiore alle più ragionevoli aspettative. All'inizio dello scorso decennio a fronte di quasi 30.000 impianti esistenti in Italia[13] ve n'erano 23.900 in Francia; 18.900 in Germania: 19.240 in Inghilterra. Alla stessa data, la produttività media degli impianti nazionali eguagliava 1.030 Klitri, contro 1.635 in Francia, 2.650 in Germania, 1.820 nel Regno Unito[14].

Alla fine del 1997, l'anno precedente l'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 32/98, gli impianti italiani assommavano a 25.960. La loro riduzione assoluta tra il 1991 e il 1997 è stata pari a 2.381 impianti, con una chiusura media di 340 impianti l'anno, pari all'1,3% della media degli impianti esistenti nella rete nazionale del periodo considerato (cfr. la tabella A4 dell'*appendice statistica*).

Allo scarso risultato conseguito dalla riduzione assoluta degli impianti corrisponde un esito analogo sotto il profilo della loro composizione a seconda della loro dimensione e tipologia. I chioschi ed i punti isolati, che rappresentavano il 46% nel 1991, a fine 1997 pesavano ancora per il 43% del totale della rete. Inoltre, per lo meno sino al febbraio

13. All'inizio dello scorso decennio l'ANAS aveva stimato gli impianti caratterizzati da qualche forma di incompatibilità con le normative vigenti ed aveva individuato un numero di impianti "tollerati" oscillanti tra le 8.000 e le 5.000 unità.
14. Cfr. l'indagine conoscitiva del 1996, IC18, Prezzi dei carburanti per autotrazione.

1998, nessun provvedimento normativo tendente all'allargamento delle tabelle merceologiche contenenti i prodotti vendibili presso gli impianti e/o alla liberalizzazione di turni ed orari era stato approvato.

Le società petrolifere e i soggetti privati titolari delle concessioni associati nel Consorzio Grandi Reti nel 1993 avevano tentato di pervenire ad una chiusura concertata di un certo numero di impianti di distribuzione. Si trattava di un accordo finalizzato alla chiusura di un numero di punti vendita equivalente all'11% dei volumi venduti sulla rete ordinaria nel 1991 (la riduzione sarebbe dovuta avvenire in base ad una quota massima del 3% nel 1992, del 4% nel 1993 e del 4% nel 1994). Tale accordo, notificato all'Autorità ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, era stato vietato nel giugno 1993 in quanto l'Autorità aveva giudicato l'intesa comunicata in violazione all'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90, ritenendo, inoltre, che non ricorressero le condizioni per concedere un'autorizzazione in deroga, ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge (caso I53, *Ristrutturazione rete distributori carburanti;* cfr. scheda in Appendice 2).

In data 21 marzo 2001 Unione Petrolifera ha comunicato, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, una nuova intesa raggiunta fra le società petrolifere volta alla chiusura concordata di circa 3.000 impianti nel triennio 2001-2003, richiedendo, questa volta, direttamente una autorizzazione in deroga al divieto di intese restrittive della concorrenza, di cui all'articolo 2 della medesima legge.

3.1 Il modello di ristrutturazione del D.lgs. n. 32/98 e dei successivi provvedimenti

Il modello di ristrutturazione della rete, seguito fino al 1998, deriva dall'applicazione del D.P.C.M. 11 novembre del 1989 che, condizionando l'apertura o il potenziamento di impianti alla chiusura di almeno due punti vendita esistenti, ha di fatto pilotato la ristrutturazione quantitativa della rete di distribuzione di carburanti in un contesto "protetto" dal rischio di ingressi di nuovi concorrenti. Quel modello di ristrutturazione è rimasto ancorato ad una logica programmatoria, che non eliminava l'istituto della concessione introdotto dalla legge n. 1034/70.

Il D.P.R. 13 dicembre 1996, pur introducendo nuovi strumenti per realizzare l'obiettivo della riduzione del numero dei punti vendita, quali, ad es., la possibilità di utilizzare le concessioni di impianti dismessi per aprirne dei nuovi per un periodo di cinque anni ("banca decreti") , ha mantenuto in vigore il regime concessorio.

A fine 1996, l'Autorità, nel capitolo conclusivo dell'indagine conoscitiva del 1996 sui prezzi dei carburanti per autotrazione, esprimeva la propria critica al modello di ristrutturazione "protetta" introdotta dal D.P.C.M. 11 novembre 1989 e sollecitava l'adozione di un modello di ristrutturazione guidato dalle forze "di mercato"[15].

Il Decreto Legislativo n. 32/98 ha rappresentato un mutamento di indirizzo normativo, nella direzione auspicata dall'Autorità per liberalizzare l'ingresso nel mercato. Rispetto al previgente modello di "ristrutturazione protetta", il Decreto Legislativo n. 32/98 ha previsto:
– in primo luogo l'abrogazione dell'istituto della concessione e la libertà d'ingresso nel settore, sebbene subordinata al compimento di un periodo transitorio originariamente fissato al gennaio 2000;
– la previsione della tipologia degli impianti di distirbuzione di carburanti da chiudere, cioè quelli che risultavano "incompatibili" rispetto alle normative urbanistiche, alle disposizioni a tutela dell'ambiente, del traffico urbano e extraurbano, della sicurezza stradale e dei beni di interesse storico e architettonico;
– la previsione di un Fondo di indennizzo adibito alla incentivazione delle chiusure;
– i soggetti preposti alla verifica circa l'incompatibilità degli impianti, nella fattispecie i Comuni;
– la possibilità per i soggetti titolari della autorizzazioni di presentare al Ministero dell'Industria ed agli enti locali dei piani volontari di chiusure degli impianti;
– la possibilità per gli enti preposti alla verifica di incompatibilità (i Comuni) di revocare l'autorizzazione degli impianti incompatibili ove il titolare della relativa autorizzazione non avesse proceduto volontariamente alla chiusura;
– una previsione delle procedure relative all'apertura e al potenziamento dei nuovi impianti definiti dai Comuni;

15. A pag. 112 della citata indagine, infatti, si argomentava così: "Per quanto riguarda gli aspetti normativi sembra necessario, in primo luogo, pervenire in modo sollecito ad una completa liberalizzazione del mercato. Solo l'eliminazione della perdurante barriera all'entrata che caratterizza tuttora la distribuzione in rete di carburanti può assicurare una promozione effettiva della concorrenza. La persistenza di ulteriori ostacoli a nuovi entranti perpetuerebbe, infatti, la propensione dimostrata dalle società petrolifere nel corso dell'ultimo biennio sia ad un limitato impegno di ristrutturazione della rete sia ad una relativa indifferenza nei confronti delle dinamiche dei costi, a causa della libertà di fissare i prezzi e, quindi, assicurarsi crescenti margini di profitto, a svantaggio dei consumatori. Per agevolare l'ingresso sul mercato di nuovi soggetti, perciò, dovrebbe anzitutto essere eliminato il regime concessorio di cui all'art. 16, comma 1, della legge n. 1034/70, ispirato ad una logica di programmazione della rete. Esso dovrebbe essere sostituito da un regime di autorizzazione, pur contemperante interessi generali di natura urbanistica, ambientale, della sicurezza degli impianti e in ultima analisi dei consumatori. In ogni caso, per garantire la possibilità di potenziamento degli impianti esistenti e la piena autonomia decisionale delle imprese, andrebbe eliminata la norma contenuta nell'art. 7 del D.P.C.M. 11.09.1989, in base alla quale il rilascio della autorizzazione per il potenziamento degli impianti (aggiunta di nuovi carburanti o installazione di apparecchiature self-service a quelle esistenti) è subordinato alla rinuncia di un decreto di concessione di un altro impianto installato e funzionante. I procedimenti amministrativi in materia di impianti dovrebbero, inoltre, non solo essere estranei a qualsiasi finalità di controllo della struttura dell'offerta [...]. Si potrebbe innescare, per tale via, un processo di selezione degli impianti guidato puramente dalle regole di mercato, che spingerebbe le società petrolifere a modificare la attuale specializzazione delle proprie reti distributive (per tipologia di impianti), prediligendo la sopravvivenza dei punti di vendita con maggiori economie di scala, i soli capaci di fronteggiare strategie commerciali concorrenziali, improntate all'incremento delle quantità vendute; o riallocando la rete in funzione della dotazione logistica, aumentando il grado di autonomia dai concorrenti".

– l'individuazione di un ruolo programmatorio di natura generale attribuito alle Regioni;
– una liberalizzazione dei turni e degli orari di servizio (fino ad un incremento del 50% rispetto agli orari previgenti), subordinata al raggiungiumento dell'obiettivo di 7.000 chiusure di impianti dal marzo 1998.

La successiva normativa ha modificato alcuni aspetti del modello di ristrutturazione, senza tuttavia modificarne il quadro di insieme. In particolare:
– la verifica dell'incompatibilità degli impianti è oggi fondata esclusivamente sul rispetto delle norme del Codice della strada;
– si è introdotto un potere sostitutivo delle Regioni in materia di autorizzazione all'apertura di nuovi impianti e di individuazione dei criteri e delle aree su cui far insistere i nuovi impianti;
– sempre in tema di apertura di nuovi impianti è stato introdotto un regime di silenzio-assenso della pubblica amministrazione, finalizzato ad accelerare le procedure.

3.2 Gli esiti del processo di ristrutturazione indotto dal D.lgs. n. 32/98

Gli esiti del processo di ristrutturazione della rete attivato dal Decreto Legislativo n. 32/98 sono stati parziali, anche se più intensi di quelli conseguiti nei precedenti sette anni. Tra il 1997 e il 2000 è stata realizzata la metà del totale delle chiusure dell'intero decennio 1991-2000, equivalenti in assoluto a 2.577, 859 in media annua, pari al 3,5% della media degli impianti esistenti nel periodo considerato (cfr. ancora la tabella A4 dell'*appendice statistica*).

Nonostante la maggiore intensità del processo di ristrutturazione, spiegabile soprattutto in virtù dei "piani volontari" messi in atto dalle società petrolifere e dai titolari delle concessioni (poi mutate in semplici autorizzazioni), alla fine del decennio scorso oltre un terzo della rete distributiva era ancora costituita da impianti piccoli ed a basso erogato (chioschi e punti isolati). Inoltre, la diffusione di attrezzature *self-service* e la presenza di servizi accessori risultava del tutto inferiore rispetto a quella riscontrata nei principali paesi europei.

La liberalizzazione di turni ed orari, prevista dall'articolo 7 del medesimo decreto, appare quindi ancora lontana, dato il previsto traguardo di almeno 7.000 chiusure.

3.2.1 Le società petrolifere e i titolari delle autorizzazioni

Gran parte delle chiusure realizzate dopo il 1998, ad avviso di numerosi soggetti interpellati nel corso dell'indagine conoscitiva (tra cui la stessa Unione Petrolifera), si riferisce ad impianti i cui decreti erano mantenuti in regime di cosidetta "sospensiva" dal D.P.R. 13 dicembre 1996, che ha istituito la citata "banca decreti". Si tratterebbe, pertanto di impianti chiusi da tempo ma le cui concessioni non erano state ritirate, al fine di potenziare gli impianti esistenti o di installarne nuovi, secondo quanto prevedeva il regime transitorio di cui all'articolo 3, comma 1, del Decreto Legislativo n. 32/98 (terminato il 30 giugno 2000).

Tale circostanza spiegherebbe anche lo scarso effetto avuto da queste chiusure sui dati relativi all'erogato medio per società. I dati contenuti nella tabella 4 del capitolo 1 indicano, infatti, che l'incremento dell'erogato medio per impianto, tra il 1998 e l'ottobre 2000, non appare così significativo come ci si sarebbe atteso se fossero stati chiusi solo impianti attivi.

Le società petrolifere presenti sulla rete distributiva italiana hanno fornito una serie di criteri seguiti nella predisposizione dei piani volontari di chiusura. Alcune società avrebbero dato priorità ai criteri legati all'incompatibilità normativa degli impianti (Agip Petroli, Api, Tamoil, Esso, Kuwait); altre alla marginalità economica degli impianti in termini di basso erogato, scarsa vendita di prodotti *non oil* (TotalFina; Erg, Shell).

La tabella 7 seguente riporta, nella seconda colonna, la ripartizione degli impianti incompatibili chiusi da ogni singola società nel periodo 1998-ottobre 2000. La terza colonna della tabella 1 riporta gli impianti ancora funzionanti all'ottobre 2000 di cui sia stata accertata la incompatibilità.

Tabella 7. Impianti di accertata incompatibilità

	Impianti sociali incompatibili chiusi nel periodo 1998-ottobre 2000	Impianti sociali incompatibili attivi all'ottobre 2000
Agip Petroli	1.035	49
Esso	87	111
Kuwait	162	38
Erg	50	47
Api	187	102
Fina	44	53
Shell	30	81
Tamoil	263	19
Totale	1.858	500

Fonte: dati forniti dalle società

Il numero di impianti di "accertata incompatibilità" chiusi nel periodo 1998-ottobre 2000 dalle otto società petrolifere, è stato pari a 1.858, equivalenti al 72% delle chiusure verificatesi nello stesso periodo. Le otto società petrolifere dichiaravano, inoltre, di posse-

dere, a fine ottobre 2000, ancora 500 impianti di accertata incompatibilità. Questo numero naturalmente sottostima la reale dimensione degli impianti incompatibili presenti sulla rete delle otto società petrolifere, in quanto riguarda esclusivamente quelli per cui i Comuni hanno provveduto ad emanare un decreto di incompatibilità espresso.

Il processo di chiusure ha avuto una brusca decelerazione nel corso del 2000, anno in cui sono state effettuate 306 chiusure nette.

Unione Petrolifera, in merito alle difficoltà incontrate dalle società nel pervenire agli obiettivi di ristrutturazione delineati dal Decreto Legislativo n. 32/98, ha dichiarato che i ritardi amministrativi e le incertezze normative, che hanno caratterizzato il processo di liberalizzazione, hanno disincentivato le società petrolifere dall'attuazione di piani di investimento volti alla razionalizzazione delle rispettive reti distributive. In tal senso, ad avviso di Unione Petrolifera, hanno inciso anche la persistente rigidità in materia di fissazione degli orari di apertura al pubblico degli esercizi nonché le limitazioni tuttora esistenti circa le tipologie di prodotti non oil dei quali è ammessa la vendita; in particolare, gli esercizi bar e tabacchi, che costituiscono le attività "complementari" economicamente più appetibili, sono ancora sottoposti al regime delle licenze.

Non è agevole definire il ruolo dei titolari privati di autorizzazioni per la distribuzione di carburante nel processo di ristrutturazione delle rete di distribuzione di carburante. Questi soggetti fanno riferimento a varie associazioni (Consorzio Grandi Reti, Assopetroli, Federpetroli), alcune delle quali sottoscrivono regolarmente tutti gli accordi tra gli operatori presenti nel mercato. Del resto sono agli atti dell'indagine piani volontari di chiusure, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del Decreto Legislativo n. 32/98, presentati direttamente dai soggetti privati senza alcuna intermediazione delle loro associazioni.

3.2.2 Le associazioni dei gestori degli impianti di distribuzione

Il coinvolgimento delle associazioni dei gestori nella ristrutturazione delle rete di distribuzione si è reso necessario per due ordini di motivi. In primo luogo, le chiusure degli impianti esercitano un effetto diretto sull'attività dei gestori. Pertanto, sin dal 1989 fu istituito un Fondo finalizzato ad indennizzare i gestori degli impianti che dovevano essere chiusi (provvedimento Cip n. 18/89). In secondo luogo, la ristrutturazione della rete, oltre alla chiusura degli impianti, prevedeva il potenziamento di quelli esistenti nella direzione di un incremento della loro produttività; l'incremento della vendita di prodotti non oil e una liberalizzazione dei turni e degli orari di servizio. Si tratta di temi che non potevano non prevedere un accordo tra titolari delle concessioni e gestori degli impianti sulle modalità scelte per la loro implementazione.

Con riferimento alle chiusure degli impianti, tuttavia, il ruolo dei gestori è limitato. Essi non possono impedire la decisione del titolare dell'autorizzazione di procedere alla chiusura di un impianto. È ovvio, tuttavia, che tanto più il meccanismo delle chiusure prevede strumenti in grado di minimizzare il costo connesso alla perdita dell'attività dei gestori, tanto più veloce è il raggiungimento del loro consenso.

Da questo punto di vista il giudizio sull'impianto del Decreto Legislativo n. 32/98 è positivo. Tutte le associazioni sentite nel corso dell'indagine conoscitiva (con l'eccezione di Unigesca) hanno giudicato positivamente gli strumenti contenuti nella normativa a tutela degli interessi dei gestori in caso di chiusure.

Unione Petrolifera ha dichiarato che nell'ambito del processo di ristrutturazione le associazioni dei gestori non hanno opposto particolari resistenze in fase di chiusura degli impianti. Ciò, innanzitutto, in quanto la maggior parte degli impianti chiusi o passibili di chiusura risultano "in sofferenza" o sono scarsamente remunerativi per i gestori stessi; in secondo luogo, grazie alle erogazioni previste dal "Fondo per la razionalizzazione della rete" (articolo 6 del Decreto Legislativo n. 32/98).

Il Ministero dell'Industria ha fornito dei dati relativi al funzionamento del Fondo dalla data di istituzione sino ad ottobre 2000. Le richieste di utilizzo pervenute sono state 666 nel 1998; 1.249 nel 1999 e 747 nei primi dieci mesi del 2.000, per un totale di 2.662 richieste, un ammontare di poco superiore al totale degli impianti chiusi nello stesso periodo (cfr. tavola A4 appendice statistica). Le richieste di indennizzo si riferiscono, infatti, a chiusure di impianti verificatesi entro i sei mesi precedenti la richiesta[16]. Gli indennizzi effettivamente erogati dalla Cassa Conguaglio GPL (l'organo cui è stata affidata la gestione del Fondo) dal 1 gennaio 1999 al 31 ottobre 2000 sono stati pari a 114 miliardi di lire, con una incidenza media per ognuna delle 2.662 richieste pari a circa 43 milioni di lire.

A conferma del successo dell'iniziativa attivata dall'articolo 6 del Decreto Legislativo n. 32/98 si consideri che nell'intero decennio 1990-2000 il vecchio Fondo attivato dal provvedimento CIP 18/89 ha erogato circa 86 miliardi di lire a fronte di 2.384 richieste, per un indennizzo medio pari a circa 36 milioni di lire.

Secondo l'associazione dei gestori degli impianti Fegica, una delle cause del rallentamento del processo di chiusure sarebbe ascrivibile all'avvio, nell'ottobre del 1999, da parte dell'Autorità di una istruttoria relativa ai rapporti contrattuali regolanti i rapporti tra società petrolifere e gestori[17]. In realtà, l'istruttoria riguardava aspetti contrattuali relativi al corrispettivo economico del gestore che non potevano influenzare scelte autonome delle singole società petrolifere in materia di chiusure di impianti (piani volontari) (si veda l'appendice normativa per una sintesi del provvedimento).

Altre associazioni dei gestori forniscono interpretazioni diverse del rallentamento del processo di ristrutturazione. La FAIB, ad esempio, ritiene che una certa resistenza alle chiusure sia ascrivibile alle società petrolifere minori e dei retisti privati, in quanto una verifica indiscriminata sulle incompatibilità degli impianti avrebbe provocato conseguenze disomogenee sulle reti di distribuzione delle varie società.

---

16. Al fine di concedere l'indennizzo, il Ministero richiede una serie di documentazione comprovante la chiusure del punto vendita tra cui un impegno a non riattivare l'impianto e la documentazione relativa alla chiusura dei registri UTIF.
17. Cfr. il caso I165, Accordi per la fornitura di carburanti.

Questa valutazione della FAIB trova solo parziale riscontro nei dati contenuti nella tabella 3 del capitolo 1. In quella sede, infatti, si è appurato che il peso sul totale della rete dei chioschi e dei punti isolati (tra i quali è ragionevole ipotizzare che ricada la maggior parte degli impianti incompatibili) non è uniformemente ripartito tra le otto società. La rete distributiva della principale società Agip Petroli, tuttavia, è caratterizzata dalla maggiore incidenza percentuale di questo tipo di impianti, seguita, nell'ordine, da due società di dimensioni minori, Fina ed Erg.

Anche altre associazioni dei gestori (FIGISC ed Unigesca) hanno dichiarato che il rallentamento nel piano di chiusure è in parte addebitabile alle società petrolifere. In particolare, Unigesca ha dichiarato che il mancato completamento del processo di chiusure sia da ricercare nella volontà delle società petrolifere di mantenere stabili le proprie quote di mercato.

3.2.3 Le Regioni

Fin dal D.P.R. del 24 luglio 1977 n. 616 la normativa nazionale ha assegnato alle Regioni compiti di tipo programmatorio. La bozza di Piano Nazionale descritta la paragrafo 2.6 rafforza ancora di più il ruolo delle Regioni nella programmazione dell'attività di distribuzione di carburanti.

Un aspetto assai delicato, che emerge dalla ricognizione effettuata sulle normative regionali in tema di ristrutturazione della rete introdotte successivamente al Decreto Legislativo n. 32 /98, è rappresentato dalle possibili difformità normative tra le legislazioni regionali e la legge nazionale. In particolare, si è verificato che sette Regioni a statuto ordinario non hanno provveduto a emanare provvedimento attuativi del Decreto Legislativo n. 32/98, mantenendo in vigore normative regionali che contengono ancora lo strumento concessorio e meccanismi di apertura o potenziamento d'impianti condizionati alla chiusura di impianti esistenti. Tali difformità dovrebbero essere sanate dai provvedimenti regionali assunti in ottemperanza dell'articolo 19 della legge n. 57/01 (entro sei mesi dall'approvazione del Piano Nazionale).

È chiaro, tuttavia, che un'interpretazione letterale della parte del Piano Nazionale descritto al paragrafo 2.6 ("Norme Finali e Transitorie") esclude la possibilità che, nelle more dell'approvazione delle nuove normative di programmazione regionale in applicazione delle linee guida nazionali, possano avere validità leggi regionali che contengano norme in contrasto con la normativa nazionale. Ove la versione del Piano commentata dovesse divenire quella definitiva, si avrebbe, pertanto, un'utile chiarificazione in merito all'interpretazione del frastagliato e poco omogeneo quadro normativo regionale al momento vigente descritto al precedente paragrafo 2.5.

Per quanto riguarda le Regioni che hanno, invece, emanato provvedimenti successivi al Decreto Legislativo il comma 23 del citato articolo 19 della legge n. 57/01 ratifica tali norme solo se «compatibili con gli indirizzi di cui al comma 1» dello stesso articolo.

3.2.4 I Comuni

Tutti i soggetti intervenuti nell'indagine conoscitiva hanno indicato nelle inadempienze dei Comuni uno dei principali motivi che hanno determinato gli scarsi risultati conseguiti dal processo di ristrutturazione promosso dal Decreto Legislativo n. 32/98.

In particolare, risulta che la stragrande maggioranza dei Comuni non ha proceduto alla verifica della incompatibilità degli impianti situati nei territori di competenza ed alle successive dichiarazioni di incompatibilità. I Comuni avrebbero dovuto effettuare questa attività entro il 30 giugno 1998 (cfr. articolo 1, comma 5, del Decreto Legislativo n. 32/98); tale termine è stato poi spostato al 23 gennaio 2000 dal Decreto Legislativo n. 346/99. Anche questa seconda data, tuttavia, non è stata rispettata. Secondo Unione Petrolifera, in base a dati del Ministero dell'Industria, appena il 5%-10% dei Comuni italiani avrebbero dato riscontro alle previsione in materia di verifica dello stato di incompatibilità degli impianti.

I Comuni sono stati inadempienti anche con riferimento a quanto previsto dall'articolo 2 del Decreto Legislativo n.32/98 in materia di redazione dei criteri e dei requisiti per l'individuazione delle aree su cui far sorgere i nuovi punti vendita a fronte delle chiusure dei vecchi. Difficoltà al riguardo sarebbero sorte sia con riferimento alla mappatura dei suoli comunali, da mettere a disposizione per l'installazione di nuovi impianti tramite gara, sia per l'individuazione dei suoli privati. I Comuni avrebbero dovuto svolgere questa attività entro il 20 febbraio 2000 (termine modificato dal Decreto Legislativo n. 346/99).

Anche nei casi in cui si è raggiunto un accordo tra Comune e titolari delle autorizzazioni, per procedere ad un piano di chiusure di impianti piccoli e localizzati nel centro storico e di successive aperture di nuovi impianti di grandi dimensioni in aree attrezzate, il processo autorizzativo si sarebbe arenato per la difficoltà dei Comuni di individuare le aree su cui costruire i nuovi impianti. Un caso emblematico in proposito sarebbe rappresentato dal Comune di Roma dove, a fronte di un accordo nei termini descritti, si sono avute 200 chiusure e solo 3 aperture di nuovi impianti.

Le Regioni, sulla base dell'articolo 9 del Decreto Legislativo n. 32/98, avrebbero dovuto effettuare sui Comuni di competenza un monitoraggio annuale sullo svolgimento di tali attività. Nel mese di luglio 2000, la Direzione competente del Ministero dell'Industria ha chiesto a tutte le Regioni italiane, al fine di ottenere dati: (i) sull'ottemperanza dei Comuni al disposto del Decreto Legislativo n. 32/98 in tema di verifica dell'incompatibilità degli impianti; (ii) sulla eventuale revoca delle autorizzazioni derivante da scadenza dei termini per gli impianti incompatibili; (iii) sulla individuazione delle aree e dei criteri per l'apertura di nuovi impianti. Al 1 dicembre 2000, solo sei Regioni ed una Provincia autonoma[18] hanno fornito le informazioni richieste dal Ministero dell'Industria. Anche in questi casi si tratta, a volte, di risposte parziali, in quanto non tutti i Comuni di quelle Regioni hanno effettuato le verifiche previste.

---

18. Emilia Romagna, Toscana, Piemonte, Liguria Friuli Venezia Giulia, Molise, Provincia autonoma di Trento.

Secondo Unione Petrolifera, inoltre, quasi tutte le Regioni italiane a statuto ordinario avrebbero reagito all'inerzia dei Comuni esercitando il potere sostitutivo in tema di definizione dei criteri e delle aree per l'apertura di nuovi impianti introdotto dall'articolo 1 del Decreto Legislativo n. 32/98. Uniche eccezione sarebbero quelle relative alle Regioni Abruzzo, Calabria, ed Umbria (anche per queste regioni sarebbero allo studio provvedimenti in tal senso).

La documentazione fornita dal Ministero dell'Industria durante lo svolgimento dell'indagine consente di verificare che l'inadempienza dei Comuni agli obblighi di cui al Decreto Legislativo n. 32/98 deriverebbe da un'eccessiva complessità delle procedure utilizzate per effettuare la verifica sulla compatibilità degli impianti di distribuzione, oltreché da una certa confusione sull'interpretazione della normativa successiva al Decreto Legislativo n. 32/98[19]. Non si possono escludere, infine, le ripercussioni a livello locale connesse con la riduzione dell'attività economica e occupazionale, in conseguenza della chiusura degli impianti incompatibili.

Da questo punto di vista, appare assolutamente condivisibile quanto previsto dal Piano Nazionale, nella bozza descritta al precedente 2.6, ove si individuano dei criteri chiari e inequivoci di incompatibilità, distinguendo tra impianti situati nelle aree urbane e in quelle extraurbane. Si tratta di criteri che appaiono di facile applicazione. Il mantenimento della competenza della verifica ai comuni, in questo nuovo quadro semplificato, dovrebbe in ogni caso portare ad un'accelerazione delle procedure.

3.3 La concorrenza potenziale

Con il fine di verificare l'esistenza di condizioni per il potenziale ingresso nel mercato della distribuzione dei carburanti di nuovi concorrenti non verticalmente integrati nella filiera petrolifera, nel corso dell'indagine sono state inviati alcuni questionari alle società della grande distribuzione Rinascente, Conad, GS, Coop Italia, Esselunga.

A queste società sono state poste alcune domande concernenti:

---

19. A questo proposito è emblematica una comunicazione del Comune di Spoleto al Ministero dell'Industria del 19 aprile 2000 acquisito agli atti della presente indagine in cui si informa che l'ente locale scrivente, pur volendo ottemperare nei tempi previsti all'obbligo di verifica (30 giugno 1998), era stato impossibilitato a farlo in quanto ad ottobre 1999 ancora attendeva di ricevere i pareri da numerosi enti coinvolti (ANAS, Provincia, VV.FF., UTIF, ASL, Sovrintendenza beni culturali), oltre che di numerosi uffici interni al comune stesso. Nel frattempo, come del resto descritto in questa indagine al cap. 2, il Decreto Legislativo n. 346/99 aveva modificato la definizione di "incompatibilità", limitandola alla sola contrarietà alle norme del codice della strada. In virtù di queste modifiche, il Comune di Spoleto chiedeva al Ministero di sapere se esso, dal momento che non aveva ancora effettuato la verifica, doveva limitare la sua attività in base a quanto disposto dalla nuova normativa da intendere, pertanto, sostitutiva (e non integrativa) del Decreto Legislativo n. 32/98. Il Ministero dell'Industria rispondeva nel settembre 2000, confermando che, ai sensi dell'art. 3 del Decreto Legislativo n. 346/99, l'incompatibilità degli impianti deve essere verificata solo rispetto alle norme del codice della strada.

– il numero di impianti di distribuzione carburante attualmente detenuti presso le proprie strutture di vendita, differenziando tra gli impianti recanti i colori delle società petrolifere e quelli recanti i propri marchi;
– gli eventuali progetti di ingresso indipendente nel settore;
– le eventuali barriere normative ancora presenti all'ingresso nel settore della distribuzione; nonché ai principali ostacoli di tipo economico che si frappongono ad un ingresso nel settore;
- una stima dei possibili sconti che questi soggetti sarebbero in grado di praticare sul prezzo finale in caso di ingresso indipendente.

Quattro società hanno risposto positivamente ai quesiti formulati, mentre una, Conad, ha dichiarato di non avere un interesse attuale o futuro nel settore della distribuzione dei carburanti. Per quanto riguarda le altre società, alcune (Esselunga, GS, Carrefour, Rinascente) detengono impianti di distribuzione presso propri supermercati. Si tratta in ogni caso di impianti colorati con i marchi delle società petrolifere. Esse hanno dichiarato di avere in corso valutazioni su progetti concreti di ingresso in questo mercato e hanno indicato la possibilità di fissare prezzi di vendita dei carburanti, presso i propri esercizi commerciali, inferiori a quelli medi presenti attualmente sul mercato.

Tutte le società interpellate hanno fornito elementi in merito alla eventuale sussistenza di barriere normative all'ingresso nel settore della distribuzione. Al riguardo, sono proprio le disposizioni contenute nelle richiamate normative regionali che, ad avviso degli operatori della Grande Distribuzione, possono determinare i maggiori ostacoli all'ingresso nel mercato. La previsione di distanze minime fra impianti esistenti e nuovi impianti da installare nelle aree della grande distribuzione; di superfici minime degli impianti; la creazione di "bacini infraregionali" di distribuzione, con la previsione del numero massimo di soggetti ammessi ad operarvi, sono stati giudicati elementi idonei ad ostacolare l'ingresso nel mercato della grande distribuzione.

Una società ha citato come possibile barriera all'ingresso anche la complessità delle norme e la disomogenità delle disposizioni regionali sulla destinazione d'uso del territorio. Questo aspetto è particolarmente importante in quanto rende più complesso definire strategie di ingresso a livello nazionale.

Diversamente, quattro società non hanno fornito risposte univoche sulla presenza di barriere "economiche" all'ingresso. Una ha, tuttavia, indicato come possibile ostacolo l'effettiva disponibilità di prodotto.

In definitiva, secondo la GDO è problematico il quadro normativo vigente ed in via di formazione, in particolare con riferimento alle prescrizioni normative regionali relative all'ingresso sul mercato di nuovi operatori[20].

---

20. Si veda in proposito il documento della GDO, pubblicato sulla "Staffetta quotidiana" del 1° maggio 2001, finalizzato a «portare un contributo positivo al fine di aprire al mercato e modernizzare il settore della distribuzione dei carburanti».

4. Conclusioni

L'assetto inefficiente della rete distributiva italiana può essere ascritto, in particolare negli anni '60, alla crescita eccessiva e disordinata degli impianti di distribuzione, che giunsero a superare 40 mila unità. A partire dall'introduzione della concessione amministrativa nel 1970, volta a limitare la proliferazione degli impianti di distribuzione del precedente decennio, fino all'adozione del DPCM 11 novembre 1989, che bloccò la possibilità di ottenere nuove concessioni, l'inefficienza della rete distributiva, confermata ad esempio dal confronto con la dimensione assoluta di quelle dei principali paesi europei, è tuttavia inequivocabilmente legata alla mancanza di una effettiva libertà di ingresso sul mercato.

Nell'ultimo decennio, infatti, in un contesto protetto dall'entrata di nuovi concorrenti, la dinamica della ristrutturazione della rete distributiva è stata modesta, se misurata in termini di riduzione media annua del numero assoluto di impianti, di investimenti in attrezzature self service, di sviluppo della vendita di prodotti non oil, di produttività media degli impianti.

I tentativi di procedere alla ristrutturazione e all'ammodernamento della rete distributiva sono stati condotti all'insegna di una "cooperazione", sistematicamente ricercata dalle imprese, che non ha favorito lo sviluppo di un loro effettivo confronto concorrenziale e che ha, quindi, ostacolato il conseguimento di una maggiore efficienza della rete.

L'Autorità ha più volte, e da ultimo nell'indagine conoscitiva IC/18 del 1996, segnalato la restrizione della concorrenza e l'impedimento allo sviluppo del mercato riconducibile al regime concessorio, oltreché alla norma che ha imposto la chiusura di punti vendita per poterne aprire di nuovi o ampliare quelli esistenti.

Da questo punto di vista il Decreto Legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, e le successive integrazioni e modifiche (Decreto Legislativo n. 346/99; Decreto Legge n. 383/99; Legge n. 496/99; Legge n. 57/01), evidenziano con chiarezza la scelta effettuata dal legislatore nel 1998, in sintonia con gli indirizzi dell'Autorità, di procedere ad un'ampia liberalizzazione dell'ingresso nel mercato, che sarebbe dovuta iniziare - almeno nella originaria formulazione del Decreto Legislativo n. 32/98 - il 1° gennaio 2000 (termine poi posticipato al 1° luglio 2000).

Non avrebbe potuto essere più chiaro, in tal senso, l'incipit del medesimo Decreto Legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 che, all'articolo 1, comma 1, ha prescritto che l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione dei carburanti "sono attività liberamente esercitate sulla base dell'autorizzazione di cui al comma 2 e con le modalità di cui al presente decreto".

Da un punto di vista sostanziale, i fondamenti su cui il Decreto Legislativo n. 32/98 e le successive norme hanno basato il processo di liberalizzazione sono essenzialmente:

- l'abrogazione del regime concessorio, sostituito con quello autorizzatorio, per lo svolgimento dell'attività di distribuzione;
- il superamento di un modello di "ristrutturazione protetta", garantita dalle limitazioni relative alle modalità di ingresso sul mercato derivanti dalle disposizioni del DPCM 11 settembre 1989 che, condizionando alla rinuncia di due (poi tre) concessioni già esistenti il rilascio della concessione per l'apertura di un nuovo impianto, di fatto ostacolavano l'entrata di nuovi concorrenti nel mercato;
- l'estensione della gamma merceologica dei prodotti vendibili presso gli impianti di distribuzione di carburante (in particolare, a seguito delle leggi 496/99 e 57/01);

Il Decreto Legislativo n. 32/98 ha, inoltre, delineato un percorso finalizzato all'ammodernamento della rete distributiva attraverso la chiusura degli impianti incompatibili rispetto alle norme del codice della strada. Architrave di questo percorso erano i Comuni che, in assenza di iniziative volontarie da parte dei titolari delle autorizzazioni, avrebbero dovuto attivarsi per individuare, censire e chiudere gli impianti incompatibili. Alle chiusure di impianti è anche collegato un aumento degli orari degli impianti.

Da un punto di vista applicativo, la normativa nazionale in esame ha affidato agli enti locali territoriali - Regioni e Comuni - compiti di primaria importanza, per l'applicazione delle disposizioni nazionali in tema di ristrutturazione della rete.

L'analisi svolta ha, tuttavia, delineato l'esistenza di un contesto particolarmente critico, caratterizzato da comportamenti inadeguati da parte delle istituzioni amministrative locali.

Nel caso dei Comuni sono stati riscontrati, con preoccupante ampiezza, frequenti ritardi e inerzie, in relazione agli adempimenti loro affidati dal Decreto Legislativo n. 32/98 e successive integrazioni. Nel caso delle Regioni il quadro si presenta più variegato, ma altrettanto problematico.

Anche nell'ipotesi più restrittiva che limita l'analisi alle Regioni che hanno normato successivamente al Decreto Legislativo n. 32/98, i provvedimenti che vanificano la liberalizzazione introdotta a livello nazionale interessano circa il 40% dei consumi nazionali.

Va inoltre ribadito che numerose Regioni a statuto ordinario non hanno ancora emanato provvedimenti normativi per applicare su scala locale il Decreto Legislativo n. 32/98. In alcune di esse, pertanto, per lo meno formalmente, sono in vigore normative precedenti al Decreto Legislativo n. 32/98, che prevedono la concessione per lo svolgimento dell'attività e la necessità di chiudere impianti preesistenti per aprirne nuovi o ampliare quelli esistenti.

Peraltro, se alcune Regioni hanno approvato provvedimenti successivi al Decreto Legislativo n. 32/98, le norme emanate non sono sempre coerenti con la ratio e lo spirito della norma nazionale.

Alcuni piani regionali definiscono, ad esempio, obiettivi quantitativi e misure regolamentari, che si ispirano ad un rigido "approccio programmatorio", contrario all'apertura dei mercati alla concorrenza: fissazione di un numero massimo di impianti per singolo bacino in cui viene diviso il territorio; target di erogato per impianto a livello regionale; numero di impianti dotati di servizi accessori e/o prodotti alternativi; limiti per le distanze minime tra un impianto e l'altro; obblighi minimi di superficie da dedicare alla vendita di prodotti non oil.

Inoltre, in qualche caso le norme regionali prevedono regimi transitori per il raggiungimento di determinati obiettivi quantitativi (nel caso della Lombardia sino al 2004, cioè ben oltre il termine del 30 giugno 2000 previsto dal Decreto Legislativo n. 32/98). Si sono così ripristinate barriere amministrative all'ingresso sul mercato, che vanificano l'inversione netta di tendenza che il legislatore aveva inteso promuovere con effetto definitivo da ormai circa un anno e che limitano ancora la promozione della concorrenza in importanti contesti di mercato.

Si noti che queste misure ripropongono a livello regionale il modello di "ristrutturazione protetta", non dissimile da quello previsto dal D.P.C.M. 11 settembre 1989, che il legislatore intese superare con il Decreto Legislativo n. 32/98.

Il quadro è ancora più variegato nelle Regioni a statuto speciale. Basti pensare che, in importanti ambiti territoriali italiani (ad es. la Sicilia), a tre anni di distanza dalla sua

abolizione a livello nazionale, vige ancora un regime concessorio per svolgere l'attività di distribuzione di carburanti, con le connesse limitazioni all'ingresso sul mercato.

Dall'indagine condotta si ricava, quindi, la conclusione che la liberalizzazione dell'attività di distribuzione di carburanti e delle condizioni di accesso al mercato, introdotta dall'articolo 1 del Decreto Legislativo n. 32/98, definitivamente operante a partire dal 30 giugno 2000, è parziale e insufficiente ad assicurare uno stabile assetto concorrenziale a livello nazionale.

La complessità e varietà delle norme regionali determina un quadro giuridico frastagliato, che influisce non solo sui processi di ristrutturazione delle imprese già presenti sul mercato, ma anche sulle prospettive di sviluppo di una concorrenza potenziale. La sussistenza - rectius, il protrarsi tramite le normative regionali - di una ingiustificata situazione di protezione a favore degli operatori già presenti nel mercato si riflette in senso negativo, in altri termini, sugli esiti dello stesso processo di ristrutturazione della rete.

Nel corso dell'indagine sono stati ascoltati i rappresentanti della categoria che più di ogni altra riveste il ruolo di potenziale concorrente delle società petrolifere sul mercato della distribuzione di carburanti: la grande distribuzione. È un dato acquisito che, in quei mercati europei dove tale forma di concorrenza ha fatto il suo ingresso stabile, l'intensità della concorrenza e, dunque, il livello dei prezzi finali ne hanno risentito positivamente[21].

L'analisi ha indicato che i potenziali entranti percepiscono ancora l'esistenza di una pluralità di ostacoli normativi-regolamentari all'ingresso (dalle distanze alle superfici minime), sebbene ritengano che l'ostacolo principale sia, in particolare in quegli ambiti territoriali in cui sono stati reintrodotti regimi transitori od in cui non sia stato recepito il Decreto Legislativo n. 32/98, l'obbligo di chiusura di impianti, come condizione per l'ingresso nel mercato.

L'Autorità ritiene che la disciplina esercitata dalla concorrenza potenziale sia benefica per l'intero mercato della distribuzione. In tal senso, possono svolgere un ruolo importante i provvedimenti recentemente emanati dal Ministero dell'Industria in materia di criteri per la definizione delle modalità di accesso alle infrastrutture di stoccaggio (di cui all'articolo 5 del Decreto Legislativo n. 32/98). Una volta a regime, questi regolamenti potranno consentire infatti l'operatività a valle nella distribuzione di soggetti non integrati verticalmente nella fase della logistica.

La stessa Commissione ha manifestato, in proposito, la convinzione che nuovi entranti e società indipendenti non verticalmente integrate sono essenziali per mantenere o incrementare la pressione concorrenziale. Mercati caratterizzati dalla presenza di simili ope-

---

21. Tra il 1995 e il 2000 la quota di mercato in volume della grande distribuzione, nella vendita di carburanti per autotrazione, è passata dal 47 al 55% in Francia (con una stima al 2010 del 61%); dal 10 al 12% in Germania (13%, 2010); dal 21 al 25% nel Regno Unito (30%, 2010), mentre in Italia la stima al 2010 si arresta allo 0,1% (cfr. EMC-OPAL, European Retail Motor Fuel Markets: The Outlook For Demand, Prices & Margins 2000-2010, Interim Update, May 2000).

ratori, dotati di un sufficiente potere dal lato della domanda, presentano infatti un profilo concorrenziale migliore di quelli in cui sono presenti solo società petrolifere verticalmente integrate. In questo senso, la Commissione ha richiamato ad esempio l'esperienza francese e britannica, in particolare per quanto riguarda il ruolo svolto nel mercato rilevante dalla grande distribuzione[22].

Se il Piano nazionale, contenente le linee guida per l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti, previsto dall'articolo 19 della legge n. 57/01, sarà definitivamente adottato dal Ministro dell'Industria senza modificazioni rispetto alla versione in bozza commentata in precedenza, potrà essere data nuova spinta alla chiusura degli impianti marginali, utilizzando criteri più chiari, rispetto alla situazione odierna, per definire la loro incompatibilità con il codice della strada. Tuttavia, l'attuazione del Piano è affidata alle Regioni e ai Comuni. Questi ultimi, come si è visto, hanno fatto registrare, negli anni successivi all'approvazione del Decreto Legislativo n. 32/98, i principali ritardi amministrativi in materia.

Spetta, in conclusione, alla programmazione nazionale e regionale, prevista dall'applicazione dell'articolo 19 della legge n. 57/01, in congiunzione con la disponibilità di utilizzo per i terzi delle capacità di stoccaggio e di trasporto di prodotti petroliferi - come stabilito dal regolamento richiamato dall'articolo 5, comma 2, del Decreto Legislativo n. 32/98 - di far sì che l'obiettivo di ammodernamento della rete nazionale di distribuzione dei carburanti possa essere conseguito in un contesto di piena e compiuta apertura del mercato alla concorrenza effettiva e potenziale; cioè nelle condizioni necessarie a garantire l'effettivo raggiungimento degli attesi guadagni di efficienza e a renderne possibile il trasferimento ai consumatori.

22. "The Commission and the national competition authorities agreed that new entrants and independents (non-integrated companies) are essential to maintain and/or improve the competitive pressure in the European markets. The experience of the Member States showed that markets where independent non-integrated operators with countervailing buying power are present show a more competitive performance than markets where only integrated oil companies are present. In this respect, supermarkets have proven to be successful entrants in France and the U.K. at the retail level" (cfr. Commission and Member States discuss competition policy in the motor fuel sector, Brussels 29 September 2000, IP/00/1090, p. 2, enfasi originale).

Appendice I

Gli interventi dell'Autorità in materia di ristrutturazione della rete degli impianti di distribuzione dei carburanti

1. Il caso I53, Ristrutturazione rete distributori carburanti (1993)

Con comunicazioni del 4, 7, 13 e 17 agosto 1992, la società consortile a responsabilità limitata CONSORZIO GRANDI RETI, l'associazione UNIONE PETROLIFERA, le società IP-ITALIANA PETROLI Spa e AGIP PETROLI Spa, informavano l'Autorità, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, dell'intenzione di costituire un consorzio in ossequio all'impegno assunto con il protocollo di intesa, sottoscritto in data 19 dicembre 1991, congiuntamente all'ASSOPETROLI e al MINISTERO DELL'INDUSTRIA, e formulavano in subordine la richiesta di autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90.

Attraverso il Protocollo d'intesa Unione Petrolifera, Agip Petroli Spa, IP Spa, Assopetroli, Consorzio Grandi Reti si impegnavano a dare attuazione, in proprio o mediante i propri associati, ad un piano nazionale di ristrutturazione della rete di distribuzione di carburanti per autotrazione nel corso del biennio 1992-94. Tale piano avrebbe comportato la chiusura di un numero di punti vendita equivalente all'11% dei volumi venduti sulla rete ordinaria nel 1991. La riduzione sarebbe dovuta avvenire in base ad una quota massima del 3% nel 1992, del 4% nel 1993 e del 4% nel 1994.

Il 18 febbraio 1993, valutati gli elementi in suo possesso, l'Autorità dispose l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli artt. 2 e 14 della legge n. 287/90, al fine di accertare se l'intesa comunicata costituisse un'infrazione al divieto contemplato dall'articolo 2 della stessa legge e se fossero eventualmente sussistenti, come da richiesta inoltrata, in subordine, dalle parti, i requisiti richiesti dall'articolo 4 per la concessione di un'autorizzazione in deroga.

Mediante il Consorzio, le società petrolifere intendevano affrontare collettivamente la razionalizzazione della rete distributiva, fissare limiti quantitativi e temporali per la sua ristrutturazione e conferire ad un apposito organismo (il Consorzio) l'obiettivo e il compito di coordinare la ristrutturazione e di verificare i risultati raggiunti.

Con il provvedimento del giugno 1993 con il quale è stata chiusa l'istruttoria, l'Autorità ha giudicato l'intesa comunicata in violazione all'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90, ritenendo, inoltre, che non ricorressero le condizioni per concedere un'autorizzazione in deroga, ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge.

L'Autorità ha rilevato che il meccanismo predisposto nelle linee guida dell'istituendo consorzio non escludeva un costante scambio di informazioni tra i concessionari circa i rispettivi piani di chiusura, cosicché nulla impediva che l'individuazione degli impianti da chiudere fosse oggetto di contrattazioni volte a falsare il gioco della concorrenza. Questa possibilità risultava rafforzata dalla possibilità per il consorzio di specificare di anno in anno i piani di ristrutturazione delle singole imprese e, se necessario, riequilibrando territorialmente le chiusure.

Nelle sue valutazioni giuridiche l'Autorità è pervenuta, in primo luogo, alla conclusione che non sembrasse "possibile ritenere che l'intesa verta esclusivamente su un piano di riduzione degli impianti da effettuare *secondo meri criteri di efficienza*. L'accordo non prevede infatti alcun criterio vincolante per le chiusure che sia finalizzato al taglio dei punti vendita meno efficienti, cosicché, a situazione normativa inalterata, nulla impedisce che ogni impresa concessionaria possa chiudere impianti secondo logiche diverse dalla dichiarata razionalizzazione" ("II. Valutazione giuridica, 2. Restrittività dell'intesa", nono capoverso, sottolineatura aggiunta).

In secondo luogo, l'Autorità ha sostenuto che il "meccanismo predisposto nelle 'linee guida' del costituendo Consorzio non esclude un *costante scambio di informazioni* circa i rispettivi piani di chiusura che le Parti intendono attuare, cosicché nulla impedisce che l'individuazione degli impianti da chiudere sia oggetto di contrattazione volta a falsare il gioco della concorrenza e non di scelte unilaterali e indipendenti dei singoli operatori del mercato" (ivi, undicesimo capoverso, sottolineatura aggiunta).

L'Autorità ha concluso, quindi, in terzo luogo, che il "*Consorzio* può dunque rappresentare la *sede del coordinamento* dei comportamenti delle imprese concessionarie al fine precipuo di equilibrare fra le imprese i vantaggi derivanti dalle chiusure di ciascun punto vendita a favore degli altri localizzati in prossimità dell'impianto chiuso. In altri termini, ciascun operatore sa che se ad una sua chiusura non corrispondono analoghe chiusure da parte dei concorrenti, l'effetto probabile della sua iniziativa potrebbe essere quello di vedere deteriorata la propria posizione sul mercato" (ivi, dodicesimo e tredicesimo capoverso, sottolineatura aggiunta).

Con riferimento alla richiesta di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 dalla legge n. 287/90, nel motivare il diniego l'Autorità ha ritenuto che non fosse sufficiente per la concessione il solo fatto che le imprese avessero potuto realizzare un risparmio sui costi di distribuzione, occorrendo specificamente provare che una parte sostanziale del

risparmio si traducesse in un vantaggio per i consumatori. È stato inoltre rilevato che ai fini dell'autorizzazione in deroga non è sufficiente mostrare che dall'intesa deriva un qualsiasi vantaggio per i consumatori, essendo necessario che tale vantaggio appaia, a seguito di una valutazione costi-benefici, prevalente rispetto agli svantaggi che l'intesa può realizzare a danno degli stessi.

2. Attività di segnalazione: AS104 (luglio 1993); AS113 (dicembre 1997); AS 181 (ottobre 1999)

L'Autorità, tra nel 1993, nel 1997 e, da ultimo, nel 1999, si è espressa con tre specifici interventi di segnalazione in tema di distribuzione di carburanti.

Segnalazione del 7 luglio 1993, Distribuzione di carburanti per autotrazione (AS014, in Bollettino, n. 14/93).

Nel luglio 1993, in concomitanza con la conclusione dell'istruttoria in merito all'intesa per la ristrutturazione della rete, l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica una segnalazione ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge n. 287/90, relativa alle limitazioni e alle distorsioni al funzionamento del mercato derivanti dalla normativa vigente in materia di distribuzione di carburanti per autotrazione.

In tale occasione l'Autorità ha rilevato come molti dei vincoli previsti dalla normativa risultassero inutili, e in alcuni casi addirittura controproducenti, per il perseguimento di obiettivi di interesse generale quali il contenimento del livello dei prezzi e dei costi di rifornimento per i consumatori e la garanzia di un livello minimo di offerta in termini di orario di apertura e di servizio nelle località isolate. Tali obiettivi, secondo l'Autorità, potevano essere più efficacemente perseguiti modificando la normativa in modo da accrescere gli stimoli derivanti dalla concorrenza effettiva e potenziale. L'eliminazione degli ingiustificati vincoli al funzionamento del mercato avrebbe, inoltre, l'effetto di rimuovere i principali ostacoli all'avvio di un processo spontaneo e concorrenziale di ristrutturazione della rete di vendita.

In questa prospettiva, al fine di garantire ai consumatori il contenimento dei prezzi e di accrescere gli incentivi all'efficienza produttiva, l'Autorità ha suggerito di eliminare il regime concessorio previsto dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 1034/70, ispirato a una logica di pianificazione della rete, sostituendolo con un regime di autorizzazione fondato su considerazioni di tipo urbanistico, di viabilità, sicurezza e tutela del consumatore.

Inoltre, al fine di evitare che attraverso la normativa si creino ingiustificate discriminazioni tra imprese, è stata segnalata l'opportunità di evitare che vincoli amministrativi ostacolino l'apertura di punti di vendita mono-prodotto, volti alla commercializzazione di GPL o di altri carburanti.

Con riferimento alle condizioni a cui risultava subordinato il rilascio di autorizzazioni al potenziamento degli impianti, definito come aggiunta di nuovi carburanti a quelli commercializzati in un impianto esistente o installazione di apparecchiature self service prepagamento, è stata auspicata l'eliminazione della disposizione che condiziona l'autoriz-

zazione alla previa rinuncia a un decreto di concessione, lasciando al riguardo piena autonomia decisionale agli operatori.

È stata anche sottolineata l'esigenza di una forte semplificazione dei procedimenti amministrativi connessi all'installazione e all'esercizio dell'attività di distribuzione dei carburanti, ispirata ai principi della legge n. 241/90, con particolare riguardo ai termini di conclusione del procedimento e all'utilizzazione dell'istituto del silenzio-assenso.

In materia di orari l'Autorità ha sottolineato la possibilità di accrescere notevolmente le possibilità di concorrenza tra le imprese estendendo la facoltà di apertura degli esercizi al di là degli orari minimi previsti dalla normativa ed evitando l'imposizione a livello regionale o comunale di obblighi di chiusura degli impianti o di uniformità degli orari di apertura. Tali obiettivi potevano essere perseguiti in sede di emanazione di nuove direttive alle Regioni per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di distribuzione di carburanti. Con riferimento alle attività non oil, è stato auspicato l'ampliamento delle Tabelle merceologiche connesse all'attività di distribuzione dei carburanti, all'interno di un processo generale di modifica della normativa della distribuzione commerciale (legge n. 426/71 e D.M. n. 375/88) volto ad eliminare i vincoli ingiustificati all'estensione della gamma di prodotti che possono essere venduti da un esercizio commerciale. Infine, in materia di rapporti contrattuali tra compagnie petrolifere e gestori dei punti di vendita l'Autorità ha segnalato l'esigenza di eliminare dalla normativa vigente l'obbligatorietà del rapporto di comodato, consentendo così una maggiore flessibilità nelle relazioni tra le parti che possa portare, tra l'altro, a una valorizzazione dell'autonomia imprenditoriale dei gestori.

Segnalazione del 22 dicembre 1997, Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti (AS113, in Bollettino, n. 51/97).

Nel dicembre 1997, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, l'Autorità ha espresso un parere ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'Industria e della Funzione Pubblica in merito allo schema di Decreto Legislativo in materia di razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, adottato dal Consiglio dei Ministri il 1° ottobre 1997, prima dell'adozione del testo definitivo dello stesso.

L'Autorità ha rilevato che il decreto, intervenendo sui principali aspetti della disciplina dell'attività di distribuzione di carburanti per autotrazione (concessione, logistica, prodotti non oil, orari), rappresentava un progresso importante verso la piena liberalizzazione del settore ripetutamente auspicata dall'Autorità, anche in occasione dell'indagine conoscitiva del 1996 sui prezzi dei carburanti. In tal senso, è stato espresso un particolare apprezzamento per la sostituzione del regime di concessione amministrativa con un regime autorizzatorio. Perplessità sono state espresse, invece, riguardo all'opportunità del rinvio al 1° dicembre 2000 della piena applicazione del nuovo regime autorizzatorio relativo all'apertura di nuovi impianti. Le disposizioni transitorie miravano infatti a instaurare una disciplina a due fasi, con l'obiettivo di fare precedere alla piena liberalizzazione del mercato la ristrutturazione volontaria e concordata della rete da parte delle imprese. Al riguardo, l'Autorità ha ricordato che i comportamenti delle imprese successivi al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 settembre 1989 hanno

ampiamente dimostrato che gli stringenti vincoli amministrativi posti al rilascio di nuove concessioni non hanno favorito un processo di ristrutturazione della rete con l'intensità che si attendeva, mentre hanno impedito l'ingresso di nuove imprese sul mercato e, in tal modo, agevolato il raggiungimento di equilibri non competitivi tra le imprese esistenti.

L'Autorità ha quindi auspicato che la ristrutturazione della rete avvenisse contestualmente alla piena liberalizzazione degli accessi al mercato e che il periodo transitorio non superasse il tempo strettamente necessario per permettere alle imprese di prepararsi al nuovo contesto normativo.

Segnalazione del 14 ottobre 1999, Distribuzione dei carburanti (AS181, in Bollettino, n. 39/99).

Nell'ottobre 1999 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inviato al Parlamento e al Governo una segnalazione relativa a talune disposizioni distorsive della concorrenza contenute nel Decreto Ministeriale del 7 maggio 1994 di attuazione della deliberazione del CIPE concernente "Determinazioni in ordine ai prezzi dei prodotti petroliferi" e nel Decreto Legislativo n. 346/99 recante "Modifiche e integrazioni al Decreto Legislativo 13 febbraio 1998, n. 32, concernente la razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti".

In particolare, oggetto della segnalazione è l'articolo 2 del Decreto Legislativo, che ha differito al 30 giugno 2001 il termine per la definitiva entrata in vigore del regime autorizzatorio per l'installazione degli impianti di distribuzione di carburanti, e l'articolo 1 del Decreto Ministeriale, che ha imposto l'obbligo per tutte le imprese petrolifere di indicare ai gestori degli impianti di distribuzione i "prezzi consigliati" dei carburanti per la vendita ai consumatori.

L'Autorità ha osservato come la nuova proroga disposta dall'articolo 2 del Decreto Legislativo n. 346/99, in assenza di motivazioni di carattere generale, impedisca lo sviluppo della concorrenza nel mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione. Essa infatti ha l'effetto di precludere ai nuovi competitori, fino al termine del nuovo periodo transitorio, l'ingresso in un mercato dove le imprese presenti hanno invece acquisito, di fatto dal luglio 1991, la piena libertà di fissare il livello dei prezzi finali.

L'Autorità ha inoltre rilevato che l'obbligo in capo alle imprese di indicare ai gestori degli impianti di distribuzione i "prezzi consigliati" per la vendita al pubblico dei carburanti, introdotto dall'articolo 1 del Decreto Ministeriale del 7 maggio 1994, riduce il già scarso grado di incertezza delle imprese sulle rispettive politiche commerciali, facilitando l'adozione di convergenti strategie di prezzo. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che siano tempestivamente rimosse le distorsioni della concorrenza provocate dalle suddette norme.

3. Altri interventi

Oltre ai tre interventi di segnalazione sopra richiamati, l'Autorità ha avuto modo anche in altre occasioni di manifestare i propri orientamenti in tema di sviluppo della rete e di aspetti comunque connessi. Si forniscono di seguito le relative sintesi.

Segnalazione del 20 maggio 1994, Prezzi dei carburanti per autotrazione (AS023, in Bollettino, n.19/94).

La segnalazione, effettuata ai sensi dell'articolo 21, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Industria e relativa alla Delibera CIPE 13 aprile 1994 concernente "Determinazioni in ordine ai prezzi dei prodotti petroliferi", nonché al Decreto ministeriale (Industria, Commercio e Artigianato) 7 maggio 1994 recante "Modalità di attuazione della delibera CIPE 13 aprile 1994" era incentrata sulla pratica dei "prezzi consigliati". L'Autorità, tuttavia, nell'avvertire, nella segnalazione, circa gli aspetti anticoncorrenziali insiti nelle modalità di pubblicizzazione del prezzo consigliato che finiva per ripristinare di fatto la fissazione di un prezzo massimo così come disciplinate dal Decreto Ministeriale oggetto dell'intervento, sottolineava il rischio della vanificazione degli stessi obiettivi di liberalizzazione perseguiti dal legislatore, e affermava di ritenere opportuno porre all'attenzione del Governo e del Ministro dell'Industria "quanto già segnalato in data 7 luglio 1993 (si veda l'allegato) relativamente alle distorsioni della concorrenza esistenti nel settore della distribuzione di carburanti per autotrazione."

Indagine conoscitiva sui Prezzi dei carburanti per autotrazione (IC 18, chiusa con provvedimento n. 4374 bis del 24 ottobre 1996, in Bollettino, n. 44 del 18 novembre 1996).

Nell'ottobre 1996 L'Autorità ha concluso l'indagine conoscitiva, avviata nell'aprile dello stesso anno, sulle modalità di formazione e trasmissione dei prezzi nel settore dei carburanti per autotrazione.

Parte dell'indagine, tuttavia, è stata volta ad approfondire la struttura dell'offerta nel settore. Essa ha evidenziato come il mercato italiano fosse caratterizzato da una forma di oligopolio asimmetrico in cui un operatore, Agip Petroli/Ip, si trovava in una posizione di netto predominio nelle successive fasi della raffinazione, della logistica e della distribuzione al dettaglio dei prodotti. Con specifico riferimento all'attività di distribuzione di carburanti, l'Autorità ha osservato che la situazione italiana si caratterizza, rispetto all'esperienza di altri paesi europei, per un elevato grado di concentrazione dell'offerta: le quote di mercato delle prime quattro imprese raggiungono infatti l'80% del mercato. Nel mercato l'incidenza degli impianti non appartenenti a società petrolifere o ad esse non legati da rapporti di convenzionamento per le proprie forniture è del tutto trascurabile. E' stato rilevato come tra il 1991 e il 1995, in Italia, la distribuzione è stata caratterizzata da una notevole stabilità delle quote di mercato delle singole società, nonostante la lunghezza del periodo esaminato, i mutamenti nel regime giuridico in materia di prezzi che si sono succeduti nel tempo (da amministrati, a sorvegliati, a liberi) e l'esistenza di differenze anche considerevoli tra le singole reti aziendali sotto il profilo delle dimensioni, delle quote di mercato e dell'efficienza.

L'Autorità ha affermato che i risultati dell'indagine hanno mostrato che limiti alla concorrenza nella distribuzione dei carburanti in Italia, oltre che dai comportamenti di impresa, derivano dall'assetto normativo vigente. In particolare, gli stringenti vincoli normativi all'apertura di impianti o al loro potenziamento hanno disincentivato le imprese dal modificare le proprie strategie commerciali e di investimento a seguito della liberalizzazione dei prezzi avvenuta nella primavera del 1994. Ne è rimasta anche menomata la possibilità di una ristrutturazione spontanea della rete attraverso la riduzione del

numero degli impianti. In altri termini, la cosiddetta liberalizzazione del mercato non ha superato il ristretto confine della libertà di fissazione del prezzo dei carburanti concessa alle imprese. Tale contesto avrebbe contribuito ad agevolare, in un mercato oligopolistico, comportamenti delle imprese non orientati a una vivace concorrenza di prezzo.

L'Autorità ha quindi ribadito la necessità di pervenire in modo sollecito a una completa liberalizzazione del mercato eliminando le rilevanti barriere all'entrata che caratterizzano la distribuzione in rete dei carburanti.

Per agevolare l'ingresso sul mercato di nuovi soggetti, secondo l'Autorità, era anzitutto necessario eliminare il regime concessorio previsto dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034 e ispirato a una logica di programmazione della rete, sostituendolo con un regime di autorizzazione volto alla tutela di interessi generali connessi in particolare agli aspetti di urbanistica, protezione dell'ambiente e sicurezza degli impianti.

Inoltre, per garantire la possibilità di potenziamento degli impianti esistenti e la piena autonomia decisionale delle imprese, andrebbe eliminata la norma in base alla quale il rilascio dell'autorizzazione per il potenziamento degli impianti (aggiunta di nuovi carburanti o installazione di apparecchiature self-service) è subordinato alla rinuncia di un decreto di concessione relativo a un altro impianto installato e funzionante (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 settembre 1989).

I procedimenti amministrativi in materia di impianti dovrebbero essere non solo estranei a qualsiasi finalità di controllo della struttura dell'offerta, ma anche ulteriormente semplificati, in linea a quanto era già parzialmente avvenuto con le modifiche introdotte dall'articolo 4 del Decreto del Presidente della Repubblica del 26 aprile 1992, n. 300 in attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, che prevede il meccanismo del silenzio-assenso nel caso dell'autorizzazione per l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione automatica di carburante.

Dovrebbe infine essere favorito l'ampliamento dell'attività commerciale degli impianti di distribuzione, nella duplice direzione di estendere la gamma dei prodotti in vendita, superando le disposizioni restrittive in materia di tabelle merceologiche e di rimuovere le limitazioni esistenti a livello regionale o comunale in materia di orari di apertura e di turni degli impianti, assicurando la facoltà di apertura degli esercizi al di là degli orari minimi previsti dalla normativa.

L'Autorità (cfr. par. 47) ha ricordato che raccomandazioni analoghe erano già state espresse dall'Autorità nell'estate del 1993 nella segnalazione inviata dall'Autorità il 7 luglio 1993 al Parlamento e al Governo, Distribuzione di carburanti per autotrazione. Esse, afferma l'Autorità "a distanza di tre anni, non solo conservano piena validità, ma acquistano semmai un carattere di ancora più urgente necessità, dopo l'esperienza di un biennio di deregolamentazione incompleta e di concorrenza mancata."

Nel marzo 1997 l'Autorità ha formalmente ribadito, in un parere espresso al Presidente del Consiglio, al Ministro dell'Industria e al Ministro del Tesoro ai sensi dell'articolo 22, la necessità di rimuovere le descritte restrizioni normative e strutturali al funzionamento del mercato, al fine di promuovere una maggiore concorrenza di prezzo nella distribuzione in rete di carburanti.

Esame dell'accordo del 10 maggio 2000, da parte dell'Autorità, ai sensi degli artt. 4 e 13 della legge n. 287/90.

Come specificato in precedenza il Verbale d'intesa sottoscritto in data 10 maggio 2000 dai rappresentanti del Governo, dalle associazioni dei titolari della autorizzazione dei punti vendita di distribuzione di carburanti (Unione Petrolifera, Assopetroli, Consorzio Grandi Reti), e da alcune associazioni dei gestori, prevede alcuni punti connessi alla ristrutturazione della rete.

In data 15 maggio 2000 e 16 maggio 2000, copia del verbale di intesa è stato trasmesso all'Autorità dall'associazione Unione Petrolifera e dalla Federazione Gestioni Carburanti ed Affini (Fegica); Fegica ha trasmesso all'Autorità il verbale di intesa ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90 ("comunicazione volontaria d'intesa"), per verificarne la presunta restrittività ai sensi dell'articolo 2 della legge stessa. La richiesta di Unione Petrolifera è, invece, di esenzione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90 solo del punto 1 del verbale di intesa, che porta il titolo "Attivazione dei tavoli aziendali con i Comitati Nazionali Colore". Essa, dunque, presupponeva la restrittività del punto 1 del verbale di intesa, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

Con riferimento alla richiesta di Fegica l'Autorità ha preliminarmente rilevato che una valutazione dell'accordo in esame ai sensi dell'articolo 13 legge n. 287/90 "non risulta allo stato possibile, per l'indeterminatezza dei contenuti dell'accordo comunicato, se non-parzialmente- con riferimento ai punti 1 e 3". Relativamente al punto 1 l'Autorità ha osservato, in particolare, che la prefigurata modifica del comma 6 dell'articolo1 del Decreto Legislativo n.32/98-modifica che il Governo si era impegnato a promuovere-secondo uno schema di trattative aziendali che vede, da un lato, le singole aziende petrolifere e, dall'altro, la rappresentanza dei gestori aziendali (Comitati nazionali di Colore), unitamente ai titolari della rappresentanza nazionale delle associazioni di categoria dei gestori, non si presentava di per sé incompatibile con le disposizioni della legge n. 287/90. Quanto al piano di ammodernamento della rete distributiva dei carburanti, di cui al punto 3) del verbale d'intesa 10 maggio 2000, l'Autorità si è limitata a prendere atto dell'impegno, da parte dell'Amministrazione, di predisporre, entro il 31 luglio 2000, un Piano di ammodernamento, con la concertazione di tutte le parti interessate, che sarà sottoposto, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al parere preventivo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

L'Autorità si è tuttavia riservata eventuali ulteriori valutazioni di compatibilità con la legge n. 287/90, e in particolare con l'articolo 2, di comportamenti d'impresa relativi a modalità attuative degli accordi previsti dal verbale d'intesa 10 maggio 2000, che possano dare luogo a distorsioni della concorrenza.

Anche con riferimento alla richiesta di Unione Petrolifera l'Autorità si è riservata "ogni futura valutazione sulla concreta formulazione delle modifiche legislative prospettate e sui comportamenti delle imprese in fase di attuazione degli accordi contenuti nel verbale del 10 maggio 2000, che possano dare luogo a distorsioni della concorrenza".

Appendice II

Dati relativi alle caratteristiche e all'evoluzione della rete degli impianti di distribuzione dei carburanti

Tavola A 1 - Riepilogo dati sulla rete colorata al 31 dicembre 1999

Regioni	Totale impianti	Autostrade	Stazioni servizio	Stazioni rifornimento	Chioschi	Punti isolati	Self pre pay	Self post pay	Erogato medio (mc)
Piemonte	2049	65	650	590	670	74	882	352	1366
Valle d'Aosta	94	4	36	21	28	5	34	24	1264
Liguria	680	34	236	175	221	14	254	402	1522
Lombardia	3353	59	1250	964	883	197	117	655	1687
Trentino	461	13	165	153	101	29	284	90	1543
Friuli Venezia Giulia	593	12	177	170	156	78	137	87	1413
Veneto	1879	37	820	478	421	123	859	454	1655
Emilia Romagna	1983	39	783	565	488	108	688	358	1554
Toscana	1640	32	576	461	514	57	444	352	1625
Umbria	443	4	162	142	131	4	137	69	1315
Marche	772	13	261	238	222	38	315	106	1333
Lazio	2286	44	494	691	1016	41	586	211	1501
Molise	147	4	36	29	73	5	15	17	1247
Abruzzo	610	19	157	190	224	20	273	72	1334
Campania	1771	33	318	557	806	57	108	157	1367
Puglia	1368	20	390	387	550	21	243	184	1392
Basilicata	214	2	49	52	110	1	32	27	1436
Calabria	747	15	156	247	305	27	53	95	1428
Sicilia	1880	22	378	699	765	16	478	240	1283
Sardegna	649	0	151	232	249	17	331	121	1491
Totale	**23619**	**471**	**7245**	**7041**	**7933**	**929**	**7270**	**3773**	**1488**

Fonte: dati Ministero Industria di provenienza Unione Petrolifera

Tavola A 2 - Ripartizione delle reti di distribuzione regionali per tipologia di impianto (31 dicembre 1999)

	Autostrade	Stazioni di servizio	Stazioni di rifornimento	Chioschi	Punti isolati	Totale
Piemonte	3,2	31,7	28,8	32,7	3,6	100
Valle d'Aosta	4,3	38,3	22,3	29,8	5,3	100
Liguria	5,0	34,7	25,7	32,5	2,1	100
Lombardia	1,8	37,3	28,8	26,3	5,9	100
Trentino	2,8	35,8	33,2	21,9	6,3	100
Friuli Venezia Giulia	2,0	29,8	28,7	26,3	13,2	100
Veneto	2,0	43,6	25,4	22,4	6,5	100
Emilia Romagna	2,0	39,5	28,5	24,6	5,4	100
Toscana	2,0	35,1	28,1	31,3	3,5	100
Umbria	0,9	36,6	32,1	29,6	0,9	100
Marche	1,7	33,8	30,8	28,8	4,9	100
Lazio	1,9	21,6	30,2	44,4	1,8	100
Molise	2,7	24,5	19,7	49,7	3,4	100
Abruzzo	3,1	25,7	31,1	36,7	3,3	100
Campania	1,9	18,0	31,5	45,5	3,2	100
Puglia	1,5	28,5	28,3	40,2	1,5	100
Basilicata	0,9	22,9	24,3	51,4	0,5	100
Calabria	2,0	20,9	33,1	40,8	3,6	100
Sicilia	1,2	20,1	37,2	40,7	0,9	100
Sardegna	0	23,3	35,7	38,4	2,6	100

Fonte: dati Ministero Industria di provenienza Unione Petrolifera

Tavola A 3 - Ripartizione degli impianti per tipologia di impianto e per Regione (31 dicembre 1999)

	Autostrade	Stazione di servizio	Stazioni di rifornimento	Chioschi	Punti isolati
Piemonte	13,8	9,0	8,4	8,4	8,0
Valle d'Aosta	0,8	0,5	0,3	0,4	0,5
Liguria	7,2	3,3	2,5	2,8	1,5
Lombardia	12,5	17,3	13,7	11,1	21,2
Trentino	2,8	2,3	2,2	1,3	3,1
Friuli Venezia Giulia	2,5	2,4	2,4	2,0	8,4
Veneto	7,9	11,3	6,8	5,3	13,2
Emilia Romagna	8,3	10,8	8,0	6,2	11,6
Toscana	6,8	8,0	6,5	6,5	6,1
Umbria	0,8	2,2	2,0	1,7	0,4
Marche	2,8	3,6	3,4	2,8	4,1
Lazio	9,3	6,8	9,8	12,8	4,4
Molise	0,8	0,5	0,4	0,9	0,5
Abruzzo	4,0	2,2	2,7	2,8	2,2
Campania	7,0	4,4	7,9	10,2	6,1
Puglia	4,2	5,4	5,5	6,9	2,3
Basilicata	0,4	0,7	0,7	1,4	0,1
Calabria	3,2	2,2	3,5	3,8	2,9
Sicilia	4,7	5,2	9,9	9,6	1,7
Sardegna	-	2,1	3,3	3,1	1,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte:dati Ministero Industria di provenienza Unione Petrolifera

Tavola A 4 - Dimensione delle reti delle singole società petrolifere (1991- ottobre 2000)

	Agip	Ip	*Agip+Ip*	Esso	Kuwait	Erg	Api	Fina	Shell	Tamoil	Totale
Valori assoluti											
1991	7.282	4.421	*11.703*	3.177	3.667	2.244	1.627	1.543	2.290	2.090	28.341
1992	7.223	4.358	*11.581*	3.131	3.586	2.235	1.601	1.391	2.209	2.108	27.842
1993	7.234	4.303	*11.537*	3.146	3.460	2.270	1.605	1.444	2.154	2.043	27.659
1994	7.188	4.259	*11.447*	3.131	3.210	2.217	1.655	1.426	2.010	1.967	27.063
1995	7.012	4.227	*11.239*	3.406	3.189	2.212	1.644	1.407	1.866	2.090	27.053
1996	7.004	4.147	*11.151*	3.332	2.980	2.160	1.578	1.384	1.815	2.082	26.482
1997	6.712	3.904	*10.616*	3.315	3.250	2.108	1.538	1.431	1.788	1.914	25.960
1998	6.234	3.595	*9.829*	3.121	2.965	2.094	1.484	1.381	1.694	1.844	24.412
1999	5.960	3.464	*9.423*	3.183	2.899	1.977	1.496	1.317	1.652	1.742	23.689
2000(*)	-	-	*9.175*	3.186	2.877	2.156	1.525	1.311	1.417	1.736	23.383
Valori %											
1991	25,7	15,6	*41,3*	11,2	12,9	7,9	5,7	5,4	8,1	7,4	100,0
1992	25,9	15,7	*41,6*	11,2	12,9	8,0	5,8	5,0	7,9	7,6	100,0
1993	26,2	15,6	*41,7*	11,4	12,5	8,2	5,8	5,2	7,8	7,4	100,0
1994	26,6	15,7	*42,3*	11,6	11,9	8,2	6,1	5,3	7,4	7,3	100,0
1995	25,9	15,6	*41,5*	12,6	11,8	8,2	6,1	5,2	6,9	7,7	100,0
1996	26,4	15,7	*42,1*	12,6	11,3	8,2	6,0	5,2	6,9	7,9	100,0
1997	25,9	15,0	*40,9*	12,8	12,5	8,1	5,9	5,5	6,9	7,4	100,0
1998	25,5	14,7	*40,3*	12,8	12,1	8,6	6,1	5,7	6,9	7,6	100,0
1999	25,2	14,6	*39,8*	13,4	12,2	8,3	6,3	5,6	7,0	7,4	100,0
2000(*)	0,0	0,0	*39,2*	13,6	12,3	9,2	6,5	5,6	6,1	7,4	100,0
Differenze											
1992-1991	-59	-63	*-122*	-46	-81	-9	-26	-152	-81	18	-499
1993-1992	11	-55	*-44*	15	-126	35	4	53	-55	-65	-183
1994-1993	-46	-44	*-90*	-15	-250	-53	50	-18	-144	-76	-596
1995-1994	-176	-32	*-208*	275	-21	-5	-11	-19	-144	123	-10
1996-1995	-8	-80	*-88*	-74	-209	-52	-66	-23	-51	-8	-571
1997-1996	-292	-243	*-535*	-17	270	-52	-40	47	-27	-168	-522
1998-1997	-478	-309	*-787*	-194	-285	-14	-54	-50	-94	-70	-1548
1999-1998	-274	-131	*-406*	62	-66	-117	12	-64	-42	-102	-723
2000(*)-1999	-	-	*-248*	3	-22	179	29	-6	-235	-6	-306
2000(*)-1991	-	-	*-2528*	9	-790	-88	-102	-232	-873	-354	-4958

Fonte: elaborazioni su dati delle società petrolifere.
(*) aggiornati al 31 ottobre 2000

Tavola A 5 - Evoluzione della rete autostradale

	Agip	Ip	*Agip+Ip*	Esso	Kuwait	Erg	Api	Fina	Shell	Tamoil	Totale
Valori assoluti											
1991	199	73	272	69	39	14	15	12	30	4	455
1992	198	75	273	69	41	14	15	13	30	4	459
1993	200	78	278	71	42	14	15	13	30	4	467
1994	199	77	276	73	39	14	15	13	30	4	464
1995	201	78	279	75	39	14	15	13	30	4	469
1996	202	80	282	75	38	14	15	13	30	4	471
1997	193	78	271	75	52	14	16	13	29	4	474
1998	190	76	266	75	51	18	16	13	29	4	472
1999	188	76	263	75	51	20	16	13	29	4	471
2000(*)			263	75	50	20	16	13	29	4	470
Valori %											
1991	43,7	16,0	59,8	15,2	8,6	3,1	3,3	2,6	6,6	0,9	100,0
1992	43,1	16,3	59,5	15,0	8,9	3,1	3,3	2,8	6,5	0,9	100,0
1993	42,8	16,7	59,5	15,2	9,0	3,0	3,2	2,8	6,4	0,9	100,0
1994	42,9	16,6	59,5	15,7	8,4	3,0	3,2	2,8	6,5	0,9	100,0
1995	42,9	16,6	59,5	16,0	8,3	3,0	3,2	2,8	6,4	0,9	100,0
1996	42,9	17,0	59,9	15,9	8,1	3,0	3,2	2,8	6,4	0,8	100,0
1997	40,7	16,5	57,2	15,8	11,0	3,0	3,4	2,7	6,1	0,8	100,0
1998	40,3	16,1	56,4	15,9	10,8	3,8	3,4	2,8	6,1	0,8	100,0
1999	39,9	16,1	55,8	15,9	10,8	4,2	3,4	2,8	6,2	0,8	100,0
2000(*)	0,0	0,0	56,0	16,0	10,6	4,3	3,4	2,8	6,2	0,9	100,0
Differenze assolute											
1992-1991	-1	2	1	0	2	0	0	1	0	0	4
1993-1992	2	3	5	2	1	0	0	0	0	0	8
1994-1993	-1	-1	-2	2	-3	0	0	0	0	0	-3
1995-1994	2	1	3	2	0	0	0	0	0	0	5
1996-1995	1	2	3	0	-1	0	0	0	0	0	2
1997-1996	-9	-2	-11	0	14	0	1	0	-1	0	3
1998-1997	-3	-2	-5	0	-1	4	0	0	0	0	-2
1999-1998	-2	0	-3	0	0	2	0	0	0	0	-1
2000(*)-1999	-188	-76	0	0	-1	0	0	0	0	0	-1
2000(*)-1991	-199	-73	-9	6	11	6	1	1	-1	0	15

Fonte: elaborazioni su dati delle società petrolifere.
(*) aggiornati al 31 ottobre 2000

Tavola A 6 - Evoluzione della rete stradale: stazioni di servizio

	Agip	Ip	*Agip+Ip*	Esso	Kuwait	Erg	Api	Fina	Shell	Tamoil	Totale
Valori assoluti											
1991	1.464	804	2.268	1.395	787	548	322	323	550	517	6.710
1992	1.464	818	2.282	1.381	785	553	326	219	552	444	6.542
1993	1.466	820	2.286	1.404	779	564	334	316	569	414	6.666
1994	1.471	1.031	2.502	1.414	761	568	336	315	566	418	6.880
1995	1.470	1.032	2.502	1.463	783	585	342	318	551	456	7.000
1996	1.483	1.027	2.510	1.459	784	603	342	330	565	463	7.056
1997	1.449	1.013	2.462	1.472	885	613	345	349	570	477	7.173
1998	1.419	990	2.409	1.454	891	660	368	362	568	484	7.196
1999	1.398	991	2.389	1.476	912	651	402	367	588	492	7.277
2000(*)	1.395	969	2.364	1.494	941	717	431	372	526	514	7.359
Valori %											
1991	21,8	12,0	33,8	20,8	11,7	8,2	4,8	4,8	8,2	7,7	100,0
1992	22,4	12,5	34,9	21,1	12,0	8,5	5,0	3,3	8,4	6,8	100,0
1993	22,0	12,3	34,3	21,1	11,7	8,5	5,0	4,7	8,5	6,2	100,0
1994	21,4	15,0	36,4	20,6	11,1	8,3	4,9	4,6	8,2	6,1	100,0
1995	21,0	14,7	35,7	20,9	11,2	8,4	4,9	4,5	7,9	6,5	100,0
1996	21,0	14,6	35,6	20,7	11,1	8,5	4,8	4,7	8,0	6,6	100,0
1997	20,2	14,1	34,3	20,5	12,3	8,5	4,8	4,9	7,9	6,6	100,0
1998	19,7	13,8	33,5	20,2	12,4	9,2	5,1	5,0	7,9	6,7	100,0
1999	19,2	13,6	32,8	20,3	12,5	8,9	5,5	5,0	8,1	6,8	100,0
2000(*)	19,0	13,2	32,1	20,3	12,8	9,7	5,9	5,1	7,1	7,0	100,0
Differenze assolute											
1992-1991	0	14	14	-14	-2	5	4	-104	2	-73	-168
1993-1992	2	2	4	23	-6	11	8	97	17	-30	124
1994-1993	5	211	216	10	-18	4	2	-1	-3	4	214
1995-1994	-1	1	0	49	22	17	6	3	-15	38	120
1996-1995	13	-5	8	-4	1	18	0	12	14	7	56
1997-1996	-34	-14	-48	13	101	10	3	19	5	14	117
1998-1997	-30	-23	-53	-18	6	47	23	13	-2	7	23
1999-1998	-21	1	-20	22	21	-9	34	5	20	8	81
2000(*)-1999	-3	-22	-25	18	29	66	29	5	-62	22	82
2000(*)-1991	-69	165	96	99	154	169	109	49	-24	-3	649

Fonte: elaborazioni su dati delle società petrolifere.
(*) aggiornati al 31 ottobre 2000

Tavola A 7 - Evoluzione della rete stradale: stazioni di rifornimento

	Agip	Ip	*Agip+Ip*	Esso	Kuwait	Erg	Api	Fina	Shell	Tamoil	Totale
Valori assoluti											
1991	714	1.882	2.596	734	1.810	343	750	323	727	744	8.027
1992	715	1.731	2.446	733	1.750	365	740	321	711	765	7.831
1993	720	1.744	2.464	727	1.707	398	735	321	696	726	7.774
1994	713	1.631	2.344	718	1.547	394	756	331	656	718	7.464
1995	705	1.715	2.420	776	1.542	412	752	338	632	773	7.645
1996	709	1.685	2.394	764	1.469	411	732	348	605	808	7.531
1997	712	1.582	2.294	773	1.554	413	716	361	603	721	7.435
1998	712	1.486	2.198	734	1.427	474	698	356	561	686	7.134
1999	729	1.449	2.178	746	1.397	480	708	353	540	647	7.049
2000(*)	744	1.417	2.161	750	1.380	561	721	357	445	687	7.062
Valori %											
1991	8,9	23,4	32,3	9,1	22,5	4,3	9,3	4,0	9,1	9,3	100,0
1992	9,1	22,1	31,2	9,4	22,3	4,7	9,4	4,1	9,1	9,8	100,0
1993	9,3	22,4	31,7	9,4	22,0	5,1	9,5	4,1	9,0	9,3	100,0
1994	9,6	21,9	31,4	9,6	20,7	5,3	10,1	4,4	8,8	9,6	100,0
1995	9,2	22,4	31,7	10,2	20,2	5,4	9,8	4,4	8,3	10,1	100,0
1996	9,4	22,4	31,8	10,1	19,5	5,5	9,7	4,6	8,0	10,7	100,0
1997	9,6	21,3	30,9	10,4	20,9	5,6	9,6	4,9	8,1	9,7	100,0
1998	10,0	20,8	30,8	10,3	20,0	6,6	9,8	5,0	7,9	9,6	100,0
1999	10,3	20,6	30,9	10,6	19,8	6,8	10,0	5,0	7,7	9,2	100,0
2000(*)	10,5	20,1	30,6	10,6	19,5	7,9	10,2	5,1	6,3	9,7	100,0
Differenze Assolute											
1992-1991	1	-151	-150	-1	-60	22	-10	-2	-16	21	-196
1993-1992	5	13	18	-6	-43	33	-5	0	-15	-39	-57
1994-1993	-7	-113	-120	-9	-160	-4	21	10	-40	-8	-310
1995-1994	-8	84	76	58	-5	18	-4	7	-24	55	181
1996-1995	4	-30	-26	-12	-73	-1	-20	10	-27	35	-114
1997-1996	3	-103	-100	9	85	2	-16	13	-2	-87	-96
1998-1997	0	-96	-96	-39	-127	61	-18	-5	-42	-35	-301
1999-1998	17	-37	-20	12	-30	6	10	-3	-21	-39	-85
2000(*)-1999	15	-32	-17	4	-17	81	13	4	-95	40	13
2000(*)-1991	30	-465	-435	16	-430	218	-29	34	-282	-57	-965

Fonte: elaborazioni su dati delle società petrolifere.
(*) aggiornati al 31 ottobre 2000

Tavola A 8 - Evoluzione della rete stradale: chioschi

	Agip	Ip	*Agip+Ip*	Esso	Kuwait	Erg	Api	Fina	Shell	Tamoil	Totale
Valori assoluti											
1991	4.323	1.523	5.846	918	909	1.189	477	847	635	578	11.399
1992	4.285	1.607	5.892	893	887	1.163	469	804	585	658	11.351
1993	4.289	1.551	5.840	880	822	1.166	467	766	561	670	11.172
1994	4.270	1.420	5.690	867	761	1.117	484	742	485	624	10.770
1995	4.147	1.294	5.441	1.001	730	1.082	467	714	412	673	10.520
1996	4.133	1.257	5.390	964	639	1.023	432	671	382	645	10.146
1997	3.910	1.140	5.050	931	716	965	407	685	366	576	9.696
1998	3.507	955	4.462	807	548	857	356	630	336	557	8.553
1999	3.289	871	4.160	833	500	766	317	567	313	513	7.969
2000(*)	3.191	787	3.978	828	474	791	324	553	250	460	7.658
Valori %											
1991	37,9	13,4	51,3	8,1	8,0	10,4	4,2	7,4	5,6	5,1	100,0
1992	37,7	14,2	51,9	7,9	7,8	10,2	4,1	7,1	5,2	5,8	100,0
1993	38,4	13,9	52,3	7,9	7,4	10,4	4,2	6,9	5,0	6,0	100,0
1994	39,6	13,2	52,8	8,1	7,1	10,4	4,5	6,9	4,5	5,8	100,0
1995	39,4	12,3	51,7	9,5	6,9	10,3	4,4	6,8	3,9	6,4	100,0
1996	40,7	12,4	53,1	9,5	6,3	10,1	4,3	6,6	3,8	6,4	100,0
1997	40,3	11,8	52,1	9,6	7,4	10,0	4,2	7,1	3,8	5,9	100,0
1998	41,0	11,2	52,2	9,4	6,4	10,0	4,2	7,4	3,9	6,5	100,0
1999	41,3	10,9	52,2	10,5	6,3	9,6	4,0	7,1	3,9	6,4	100,0
2000(*)	41,7	10,3	51,9	10,8	6,2	10,3	4,2	7,2	3,3	6,0	100,0
Differenze Assolute											
1992-1991	-38	84	46	-25	-22	-26	-8	-43	-50	80	-48
1993-1992	4	-56	-52	-13	-65	3	-2	-38	-24	12	-179
1994-1993	-19	-131	-150	-13	-61	-49	17	-24	-76	-46	-402
1995-1994	-123	-126	-249	134	-31	-35	-17	-28	-73	49	-250
1996-1995	-14	-37	-51	-37	-91	-59	-35	-43	-30	-28	-374
1997-1996	-223	-117	-340	-33	77	-58	-25	14	-16	-69	-450
1998-1997	-403	-185	-588	-124	-168	-108	-51	-55	-30	-19	-1143
1999-1998	-218	-84	-302	26	-48	-91	-39	-63	-23	-44	-584
2000(*)-1999	-98	-84	-182	-5	-26	25	7	-14	-63	-53	-311
2000(*)-1991	-1132	-736	-1868	-90	-435	-398	-153	-294	-385	-118	-3741

Fonte: elaborazioni su dati delle società petrolifere.
(*) aggiornati al 31 ottobre 2000

Tavola A 9 - Evoluzione della rete stradale: punti isolati

	Agip	Ip	*Agip+Ip*	Esso	Kuwait	Erg	Api	Fina	Shell	Tamoil	Totale
Valori assoluti											
1991	582	139	721	61	122	150	63	38	348	247	1.750
1992	561	127	688	55	123	140	51	34	331	237	1.659
1993	559	110	669	64	110	128	54	28	298	229	1.580
1994	535	100	635	59	102	124	64	25	273	203	1.485
1995	489	108	597	91	95	119	68	24	241	184	1.419
1996	477	98	575	70	50	109	57	22	233	162	1.278
1997	448	91	539	64	43	103	54	23	220	136	1.182
1998	406	88	494	51	48	85	46	20	200	113	1.057
1999	356	77	433	53	39	60	53	17	182	86	923
2000(*)	342	67	409	39	32	67	33	16	167	71	834
Valori %											
1991	33,3	7,9	41,2	3,5	7,0	8,6	3,6	2,2	19,9	14,1	100,0
1992	33,8	7,7	41,5	3,3	7,4	8,4	3,1	2,0	20,0	14,3	100,0
1993	35,4	7,0	42,3	4,1	7,0	8,1	3,4	1,8	18,9	14,5	100,0
1994	36,0	6,7	42,8	4,0	6,9	8,4	4,3	1,7	18,4	13,7	100,0
1995	34,5	7,6	42,1	6,4	6,7	8,4	4,8	1,7	17,0	13,0	100,0
1996	37,3	7,7	45,0	5,5	3,9	8,5	4,5	1,7	18,2	12,7	100,0
1997	37,9	7,7	45,6	5,4	3,6	8,7	4,6	1,9	18,6	11,5	100,0
1998	38,4	8,3	46,7	4,8	4,5	8,0	4,4	1,9	18,9	10,7	100,0
1999	38,6	8,3	46,9	5,7	4,2	6,5	5,7	1,8	19,7	9,3	100,0
2000(*)	41,0	8,0	49,0	4,7	3,8	8,0	4,0	1,9	20,0	8,5	100,0
Differenze assolute											
1992-1991	-21	-12	-33	-6	1	-10	-12	-4	-17	-10	-91
1993-1992	-2	-17	-19	9	-13	-12	3	-6	-33	-8	-79
1994-1993	-24	-10	-34	-5	-8	-4	10	-3	-25	-26	-95
1995-1994	-46	8	-38	32	-7	-5	4	-1	-32	-19	-66
1996-1995	-12	-10	-22	-21	-45	-10	-11	-2	-8	-22	-141
1997-1996	-29	-7	-36	-6	-7	-6	-3	1	-13	-26	-96
1998-1997	-42	-3	-45	-13	5	-18	-8	-3	-20	-23	-125
1999-1998	-50	-11	-61	2	-9	-25	7	-3	-18	-27	-134
2000(*)-1999	-14	-10	-24	-14	-7	7	-20	-1	-15	-15	-89
2000(*)-1991	-240	-72	-312	-22	-90	-83	-30	-22	-181	-176	-827

Fonte: elaborazioni su dati delle società petrolifere.
(*) aggiornati al 31 ottobre 2000

Allegato I

Provvedimento di avvio dell'indagine conoscitiva

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
NELLA SUA ADUNANZA del 2 novembre 2000;
SENTITO il Relatore Professor Michele Grillo;
VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;
VISTO, in particolare, l'articolo 12, comma 2, della legge citata, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi od altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;
VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'articolo 17, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;
VISTA la richiesta del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, pervenuta all'Autorità il 27 ottobre 2000, di procedere a un'indagine conoscitiva sul settore della distribuzione dei carburanti, "volta a verificare lo stato di attuazione del decreto n. 32/98 e successive modifiche, in particolare per consentire l'individuazione delle modalità più idonee alla modernizzazione del settore, anche ai fini della ristrutturazione della rete";

DELIBERA

di procedere, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, a un'indagine conoscitiva riguardante lo stato di attuazione della modernizzazione della distribuzione di carburanti per autotrazione nella rete stradale e autostradale italiana.
Il presente provvedimento verrà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90*.

IL SEGRETARIO GENERALE
Rita Ciccone

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesauro

* Provvedimento n. 8865, pubblicato nel Bollettino n. 44/2000.

Provvedimento di chiusura dell'indagine conoscitiva

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
NELLA SUA ADUNANZA del 7 giugno 2001;
SENTITO il Relatore Professor Michele Grillo;
VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;
VISTO, in particolare, l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi od altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;
VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'articolo 17, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;
VISTA la richiesta del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, pervenuta in data 27 ottobre 2000, di procedere a un'indagine conoscitiva sul settore della distribuzione dei carburanti, "volta a verificare lo stato di attuazione del Decreto n. 32/98 e successive modifiche, in particolare per consentire l'individuazione delle modalità più idonee alla modernizzazione del settore, anche ai fini della ristrutturazione della rete";
VISTO il proprio provvedimento del 2 novembre 2000, con il quale è stata avviata, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, un'indagine conoscitiva riguardante lo stato di attuazione della modernizzazione della distribuzione di carburanti per autotrazione nella rete stradale e autostradale italiana1;
VISTE le risultanze acquisite nel corso dell'indagine conoscitiva;
CONSIDERATO che:

[...]

Testo dell'indagine da pag. 4 a pag. 61.

[...]

Tutto ciò premesso e considerato, l'Autorità:

DELIBERA

la chiusura dell'indagine conoscitiva.

Il presente provvedimento verrà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90*.

IL SEGRETARIO GENERALE
Rita Ciccone

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesauro

* Provvedimento n. 9636, pubblicato nel Bollettino n. 23/2001.

Autorità garante della concorrenza e del mercato	Supplemento n. 1 al Bollettino n. 23/2001 Anno XI
Redazione	Autorità garante della concorrenza e del mercato Ufficio Documentazione e Biblioteca Via Liguria, 26 - 00187 Roma - Tel. (06) 481621

Pubblicazione a cura della
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per l'informazione e l'editoria
Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel. 06/85981

Direttore Responsabile	Mauro Masi
Coordinamento editoriale	Giovanni Mazzà
Design	AREA Strategic Design
Impaginazione, stampa e distribuzione	Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Salario
	Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 712/91 *Spedizione in abbonamento postale 70% - Filiale di Roma*