

AS923 - NORMATIVA DELLA REGIONE SICILIA IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE

Roma, 30 marzo 2012

Presidente della Regione Siciliana
Assessore Regionale delle Attività Produttive
Assessore Regionale all'Economia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, Autorità), nell'esercizio del potere di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nella sua adunanza del 21 marzo 2012, ha ritenuto opportuno svolgere le seguenti considerazioni in merito alla normativa regionale siciliana in materia di distribuzione carburanti.

Origine dell'intervento è una segnalazione da parte dell'Assessore all'Economia della Regione Sicilia, pervenuta in data 12 gennaio 2012, che denunciava il fatto che i prezzi dei carburanti autotrazione praticati sull'isola fossero tra i più alti d'Italia nonostante in Sicilia si raffini, nelle quattro raffinerie presenti, circa il 40% del petrolio raffinato in totale in Italia e non gravino sui prezzi dei carburanti praticati in Sicilia accise regionali che invece sono presenti in numerose altre regioni. L'Assessore richiedeva un intervento dell'Autorità al fine di verificare eventuali profili di competenza che potessero spiegare tale comportamento dei prezzi alla pompa siciliani.

L'Autorità ha, in primo luogo, svolto una indagine finalizzata ad analizzare la struttura della filiera della distribuzione di carburante in Sicilia ed a verificare il livello dei prezzi consigliati dalle società petrolifere ai propri impianti situati nell'isola.

Con riferimento alla struttura del settore è emerso che:

- a) l'isola è fondamentalmente autosufficiente con riferimento al carburante erogato dalle società petrolifere nel territorio regionale: tutto l'erogato colorato regionale è ritirato presso sei basi: quattro raffinerie (Gela, Priolo, Augusta, Milazzo) situate nella zona orientale, e due depositi costieri situati in quella occidentale (Palermo);
- b) l'integrazione verticale nella dotazione logistica primaria (raffinerie e depositi costieri) rappresenta un *asset* fondamentale per competere: i due operatori di gran lunga più grandi ed efficienti sulla rete colorata, Eni ed Esso, che dispongono di circa la metà degli impianti "colorati" ed erogano circa i due terzi del carburante venduto sono quelli che si contraddistinguono per la dotazione logistica più sviluppata;
- c) ad un primo esame, la consistenza numerica degli impianti indipendenti senza marchio (c.d. "pompe bianche") non appare ridotta rispetto ad altri contesti regionali; tuttavia, questi impianti non colorati non sembrano incidere positivamente sul livello dei prezzi prevalenti come invece accade nelle altre regioni; al tempo stesso si nota come in Sicilia non esistano impianti della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) con proprio marchio.

Dall'analisi dei prezzi consigliati dalle società petrolifere verticalmente integrate ai propri impianti siciliani nel periodo 1 luglio 2011 – 15 gennaio 2012 sono emerse queste conclusioni:

- a) i prezzi consigliati del gasolio in Sicilia sono risultati leggermente più elevati che nel resto d'Italia; si tratta tuttavia di valori che vanno da un minimo di 2 millesimi al litro ad un massimo di poco inferiore ai 2 centesimi al litro;
- b) i prezzi consigliati della benzina sono risultati leggermente inferiori a quelli prevalenti nelle altre regioni italiane; una volta però che si è isolato l'effetto dovuto al fatto che in Sicilia non è presente alcuna addizionale regionale sulla benzina (a differenza di numerose regioni italiane), si è giunti alla conclusione che in realtà i prezzi consigliati siciliani sono più alti di quelli che potrebbero essere ove inglobassero tutto il vantaggio fiscale connesso all'assenza dell'imposta regionale.

L'Autorità ha svolto anche una analisi del quadro normativo regionale che regola il settore della distribuzione dei carburanti in Sicilia ed ha potuto verificare l'esistenza di numerosi elementi di difformità rispetto alla normativa nazionale, idonei ad esercitare effetti particolarmente restrittivi sia in tema di accesso all'attività di distribuzione di carburanti, sia in materia di modalità di svolgimento dell'attività stessa. In particolare:

- a) nonostante a livello nazionale l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione dei carburanti siano dal 1998 attività liberamente esercitate sulla base di una mera autorizzazione comunale (cfr. l'articolo 1, comma 1 del Decreto Legislativo n. 32/98), in Sicilia vige ancora il regime di concessione regionale di cui all'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034 (cfr. articolo 2 della legge regionale n. 97 del 5 agosto 1982);
- b) fino alla fine del 2008 è risultata vigente in Sicilia una serie di gravi restrizioni quantitative e qualitative all'accesso all'attività tra cui il blocco delle nuove concessioni, contingentamenti numerici, distanze e superfici minime, obbligo di rinunce ad altri impianti; solo con un Decreto assessoriale del 26 novembre 2008 veniva infatti riconosciuto che

l'approvazione, a livello nazionale, dell'articolo 83-*bis* della legge n. 112/08 aveva un effetto caducatorio diretto nei confronti delle difformi disposizioni normative regionali;

c) sino al luglio 2011 un organo denominato "*Commissione consultiva regionale per la ristrutturazione e la disciplina della rete distributiva dei carburanti*", istituito dall'articolo 23 della legge regionale n. 97/82, doveva rendere un parere (obbligatorio ma non vincolante) per ogni atto della Regione in materia di distribuzione carburanti (comprese le nuove concessioni); secondo quanto stabilito dall'articolo 23 della legge regionale n. 97/82, la Commissione è composta dall'Assessore all'industria (Presidente), dal Direttore Generale dell'assessorato industria (vice Presidente) e poi in qualità di Componenti: dal Direttore generale dell'assessorato cooperazione, commercio, artigianato, da alcuni Dirigenti regionali e poi da un rappresentante di Eni S.p.A., da un rappresentante di Unione Petrolifera, da un rappresentante di Assopetroli (associazioni dei retisti), da un rappresentante dell'ACI, e da due rappresentanti delle associazioni dei gestori; il 7 luglio 2011 un Decreto assessoriale prevedeva un ridimensionamento del ruolo della Commissione, stabilendo che gli unici pareri che essa deve rendere fossero relativi a procedimenti di atti amministrativi di carattere generale in materia di razionalizzazione e ristrutturazione della rete e su proposte relative alla disciplina di settore¹;

d) numerose altre restrizioni allo svolgimento dell'attività sono ancora presenti nella normativa regionale:

- il citato Decreto assessoriale del 26 novembre 2008 (come modificato dal successivo Decreto assessoriale del 7 gennaio 2009) prevede che i nuovi impianti debbano necessariamente essere dotati di uno tra i prodotti GPL o metano, di pannelli fotovoltaici che garantiscono una potenza installata pari ad almeno 10kW e di servizi igienico sanitari per disabili. Al riguardo, anche a seguito di specifici interventi di segnalazione da parte dell'Autorità², il recente decreto-legge n. 1/12 ha previsto al comma 5 dell'articolo 17 che sia aggiunta una parte all'articolo 83-*bis* della legge n. 112/08 che impone la rimozione di tutti vincoli che stabiliscono l'obbligo della presenza di alcune tipologie di carburanti, tra cui il metano, nei nuovi impianti. Rimane, tuttavia, non coperto dalla nuova normativa l'obbligo – che appare assolutamente non attinente allo svolgimento dell'attività- dell'inserimento di pannelli fotovoltaici nei nuovi impianti di distribuzione;
- il decreto assessoriale n. 597/11 in materia di orari e turni degli impianti di distribuzione regolamenta all'articolo 1 in maniera rigida gli orari degli impianti siciliani, definendo un orario diurno, uno notturno, le percentuali di impianti da aprire le domeniche e nei festivi, le regole sui riposi infrasettimanali; all'articolo 2 prevede la regolarità dei turni notturni e festivi degli impianti ed all'articolo 3 che tale regolarità debba essere garantita dalle Camere di Commercio della Sicilia "*previa intesa delle organizzazioni di categorie maggiormente rappresentative a livello provinciale*"; l'articolo 6 prevede una deroga all'osservanza di turni ed orari per gli impianti *self service pre pay* "*purché funzionino senza assistenza di personale addetto*". Si tratta di norme che appaiono tutte eccessivamente vincolanti lo svolgimento dell'attività di distribuzione carburanti; in particolare, si ricorda che l'orario di servizio costituisce uno degli elementi, insieme al prezzo e alle altre caratteristiche del bene offerto, rispetto ai quali può svolgersi una concorrenza tra operatori e che l'imposizione di fasce orarie prestabilite e di turni di chiusura obbligatoria limita la differenziazione del servizio e riduce le possibilità di scelta dei consumatori³.

Il dato di fatto che emerge dall'indagine svolta dall'Autorità è dunque che le imprese presenti in Sicilia nel settore della distribuzione carburanti sono state (e sono tutt'ora) protette dalla concorrenza esercitata da nuovi ingressi di operatori non verticalmente integrati, da un insieme di barriere normative di natura regionale. A riprova di ciò si osserva che, sull'intero territorio dell'isola, nonostante una presenza ramificata di infrastrutture della grande distribuzione commerciale, non sono presenti impianti a marchio GDO (fatta eccezione per un impianto situato presso un supermercato Auchan a Palermo ma che opera in regime di *co-branding* con Eni). Gli impianti dei retisti indipendenti, presenti nell'isola in numero non esiguo, sembrerebbero anch'essi aver goduto negli anni (e godere tutt'ora) di questa rendita da protezione normativa piuttosto che esercitare, come in altri contesti regionali, una forte spinta concorrenziale. I livelli di prezzo elevati nell'isola, nonostante la presenza di raffinerie come in nessun'altra regione italiana e nonostante l'assenza di addizionali regionali sulla benzina, appaiono pertanto il risultato della blanda interazione concorrenziale tra le imprese in un contesto caratterizzato da un oligopolio ristretto non contendibile da nuovi ingressi.

Appare pertanto necessario ed urgente rimuovere tutte le barriere normative che ostacolano uno sviluppo del settore della distribuzione dei carburanti in Sicilia verso esiti più concorrenziali. In particolare si deve:

- abolire il regime di concessione regionale ed adeguare la normativa regionale al principio dell'autorizzazione comunale istituita nel 1998 a livello nazionale;
- abolire la Commissione consultiva regionale per la ristrutturazione e la disciplina della rete distributiva dei carburanti istituita dall'articolo 23 della legge regionale n. 97/82; ancorché essa, dal luglio 2011, non abbia più tra le sue competenze quella di rendere un parere sulle nuove aperture, appare ancor oggi come uno strumento della

¹ [Motivazione del provvedimento del 7 luglio 2011 è l'approvazione del Decreto Legislativo n. 50/10 "Attuazione della direttiva 2006/23/CE relativa ai servizi nel mercato interno (Direttiva Bolkestein)". Tale norma nazionale, infatti, all'articolo 18 vieta esplicitamente, ai fini del rilascio di provvedimenti rilevanti per l'esercizio di una attività, la partecipazione, diretta od indiretta, al processo decisionale di operatori concorrenti.]

² [Cfr. AS502.]

³ [Cfr. AS631 e AS634.]

concertazione tra gli *stakeholder* (imprese petrolifere, retisti, gestori) al fine di influenzare le politiche settoriali verso esiti che tutelino gli interessi dei soggetti già operanti sul mercato a danno dei nuovi entranti;

- conformare la normativa regionale al disposto di cui all'articolo 83-*bis* della legge n. 112/08 come modificato dall'articolo 17, comma 5, del D.L. n. 1/12, eliminando anche l'obbligo per i nuovi impianti di disporre di pannelli fotovoltaici per 10 kW;
- riformare l'intera normativa in materia di orari e turni, attualmente codificata dal decreto assessoriale n. 597/11, eliminando ogni possibile restrizione (prevedendo ad esempio solamente indicazione di quantitativi minimi di ore e/o giorni di apertura); qualsiasi ruolo di Camere di Commercio e di organizzazioni di categorie maggiormente rappresentative a livello provinciale; qualsiasi vincolo sugli orari degli impianti *self service pre pay* connesso all'assenza di personale addetto.

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

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella