



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

Intesa, ai sensi dell'art.8, comma 6 della legge n.131/2003, sulla procedura di infrazione 2004/4363, ex art. 226 Trattato CE - Normativa italiana in materia di installazione e gestione di impianti di distribuzione di carburanti - D.Lgs.11 febbraio 1998, n.32, modificato dal d.lgs.8 settembre 1999, n.346. Legge 30 dicembre 1999, n.496. Legge 5 marzo 2001, n.57. D.M. 31 ottobre 2001.

Rep. Atti n. 906/ev del 26 gennaio 2006

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nell'Odierna Seduta del 26 gennaio 2006

VISTA la nota della Commissione europea del 12 ottobre 2005 (2004/4365) con la quale è stato comunicato l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, per la ritenuta contrarietà della disciplina che attiene alle autorizzazioni per l'installazione e la gestione degli impianti di distribuzione di carburante ed in particolare del d.lgs. n.32/98 e del Piano nazionale per l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti, con quanto previsto dall'art.43 CE, che contiene il divieto di operare restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel quadro del mercato interno e sono state indicate alcune disposizioni contenute nella Legge 30 dicembre 1999, n.496, Legge 5 marzo 2001, n.57 e nel D.M. 31 ottobre 2001.

VISTA la nota del Ministero delle attività produttive dell'8 novembre 2005 (prot. 18394) con la quale si chiede di convocare una apposita riunione tecnica con i rappresentanti delle amministrazioni regionali e locali allo scopo di elaborare elementi di risposta condivisi;

VISTI gli esiti delle riunioni tecniche svoltesi sull'argomento il giorno 2 dicembre 2005 e il giorno 23 gennaio 2006, nel corso delle quali sono stati concordati con le amministrazioni centrali competenti e con le Regioni gli elementi di risposta da fornire alla Commissione;

VISTA la nota di risposta alla Commissione europea predisposta dal Ministero delle attività produttive, che recepisce i suggerimenti e le integrazioni del Ministero degli Affari Esteri e delle Regioni, elaborata a seguito delle riunioni tecniche sopra indicate e trasmessa in data 24 gennaio 2006 (prot.1368) (All. sub.A);

RITENUTO di dover acquisire l'intesa della Conferenza Unificata, ai sensi dell'art.8, comma 6 della legge n.131/2003;

VISTI gli esiti dell'odierna seduta, nel corso della quale le Regioni, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM hanno espresso parere favorevole alla stipula dell'intesa sulla risposta sopra indicata;



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

SANCISCE INTESA

ai sensi dell'art.8, comma 6 della legge n.131/2003, sulla nota di risposta alla procedura di infrazione 2004/4363, ex art. 226 Trattato CE - Normativa italiana in materia di installazione e gestione di impianti di distribuzione di carburanti - D.Lgs.11 febbraio 1998, n.32, modificato dal d.lgs.8 settembre 1999, n.346. Legge 30 dicembre 1999, n.496. Legge 5 marzo 2001, n.57. D.M. 31 ottobre 2001.

Il Segretario
Dott. Riccardo Carpino



Il Presidente
Prof. Sen. Enrico La Loggia

MODULARIO
381 UX



Ministero
delle Attività Produttive

Direzione generale per l'energia e le risorse minerarie
Ufficio C5

Ministero Attività Produttive
Direzione Generale Energia e Risorse Minerarie
24/01/2006 - 0061368



All. la Presidenza del Consiglio
dei ministri-Segreteria Conferenza
Unificata - Via della Stamperia, 8
00187 ROMA

Prot. N.º _____ Allegati _____
Risposta al Foglio N.º _____
del _____

*pr
jone*

OGGETTO Procedura d'infrazione 2004/4365 ex articolo 226 trattato
CE - normativa italiana in materia di distribuzione dei carburanti.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	
UFFICIO DI SEGRETARIA DELLA CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME	
25 GEN. 2006	
Prot. n. 452	
Rif. 5.2.9	

p.c. All'Ufficio Legislativo

SEDE

Con riferimento all'oggetto, si trasmettono gli elementi di risposta predisposti anche con la collaborazione delle regioni durante gli incontri tecnici del 2 dicembre 2005 e del 23 gennaio 2006.

A seguito delle modifiche costituzionali introdotte con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, si è ritenuto che la materia della distribuzione dei carburanti potesse essere ascrivibile alle materie di legislazione esclusiva regionale, in quanto rientrante nella disciplina del commercio. In tempi più recenti, una sentenza della Corte Costituzionale ha ritenuto, sia pure incidentalmente, che la materia in questione rientrasse nella disciplina dell'energia e fosse quindi ascrivibile alle materie a legislazione concorrente fra Stato e regioni. In ogni caso si è considerato, anche ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, indispensabile condividere con le amministrazioni regionali gli elementi di risposta da fornire alla commissione europea, che si illustrano di seguito.

1. Fino all'entrata in vigore del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n°32, la normativa che regolava il settore dell'installazione e l'esercizio degli impianti di distribuzione carburanti era dettata dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034, e dal decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1971, n. 1269, che avevano sostituito il Regio decreto legge 16 dicembre 1926, n. 2174, nonché il Regio decreto legge del 2 novembre 1933, n. 1741, convertito, con modificazioni, con la legge del 8 febbraio 1934, n. 367.
2. Tale normativa considerava la distribuzione carburanti "pubblico servizio" e, come tale, la assoggettava a "concessione". Nel contempo decretava il blocco, a partire dal 31 dicembre 1970, della realizzazione di nuovi impianti (44.600 alla data del blocco).

Se la presente è stata inviata per posta elettronica, si prega di verificare l'indirizzo e-mail e di rispondere a quello indicato.

SPEDITO PER GRATUITO E ZEDCA VELLO STATO S.p.A. - S

[Handwritten initials]

[Handwritten initials]

MODULARIO
SERIE I/IX

3. La concessione è quello strumento attraverso il quale lo Stato, non potendovi attendere direttamente, affida l'esecuzione di un servizio essenziale ad un soggetto terzo che sarà obbligato al rispetto di precise disposizioni contenute in un "disciplinare" che sostanzia la concessione medesima. La concessione è una facoltà della pubblica amministrazione concedente ma non è un diritto acquisito da parte del concessionario. La concessione medesima può essere revocata senza che il concessionario possa frapporre qualsivoglia ostacolo o pretendere qualsivoglia indennizzo. In tale regime le funzioni amministrative sulla materia erano attribuite ai Prefetti.
4. Con legge 22 luglio 1975, n. 382, le competenze sulla materia, sono state trasferite alle Regioni per favorire una migliore e più razionale distribuzione del "pubblico servizio" di distribuzione dei carburanti nel territorio e rimuovere - in un'ottica di razionalizzazione - gli ostacoli alla realizzazione di nuovi impianti nelle zone di sviluppo urbano e urbanistico. Il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in applicazione della legge richiamata, ha fissato criteri, compiti e ambiti di intervento delle Regioni, delegandole allo svolgimento delle relative funzioni amministrative.
5. Con una serie di atti normativi, a partire dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 luglio 1978, l'Amministrazione centrale ha dettato criteri direttivi alle regioni per consentire, da una parte, la realizzazione di nuovi impianti e, dall'altra, facilitare la riduzione di una rete distributiva obsoleta e concentrata nel vecchio tessuto urbano, introducendo il concetto di "concentrazione" anche per "liberare" i centri storici dalla distribuzione carburanti per motivi ambientali oltrechè per ragioni storico-artistico-culturali e architettoniche.
6. Nasce così il principio della chiusura di due/tre impianti per ottenere la concessione alla realizzazione di un nuovo impianto nelle nuove realtà interessate al processo di mobilità e la conseguente necessità di avere una sorta di "piano regolatore" della distribuzione carburanti che non ripetesse gli errori del passato condannando la rete italiana a rimanere la meno efficiente e remunerativa del continente.
7. La norma del 1970, che considerava la distribuzione carburanti pubblico servizio assoggettato a concessione, è stata abrogata con l'approvazione del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, che ha riportato la materia nell'ambito della semplice autorizzazione e ha semplificato radicalmente le procedure di ottenimento del provvedimento ("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. Il regime di concessione [...] cessa dalla data di entrata in vigore del presente decreto [...]. L'autorizzazione è subordinata esclusivamente alla verifica della conformità alle disposizioni del piano regolatore, alle prescrizioni fiscali ed a quelle concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici e artistici nonché alle norme di indirizzo

Ministero delle Attività Produttive seguito nella n.

MODULARIO
TRI UX

programmatico delle Regioni" - art. 1, comma 1 e 2). A seguito della modifica del regime concessorio, divenuto autorizzativo, le competenze sono state attribuite ai Comuni, rimanendo in capo alle Regioni le funzioni di programmazione commerciale ed urbanistica dei propri territori.

8. Per le aree pubbliche, nel richiamato provvedimento, è stata indicata la procedura della "gara pubblica" per l'ottenimento del sito, consentendo, pertanto, a tutti gli operatori, di avere identiche e non discriminatorie condizioni di accesso al mercato.
9. La medesima norma ha fissato al 31 dicembre 1999 il termine della fase transitoria di ristrutturazione, nella quale, al fine di agevolare la razionalizzazione della rete distributiva, l'autorizzazione per nuovi impianti o per il potenziamento di quelli in esercizio era subordinata alla chiusura di tre impianti preesistenti in esercizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Tale misura era volta a promuovere la chiusura degli impianti esistenti che, a seguito di accertamento, fossero stati dichiarati incompatibili con la normativa urbanistica, le disposizioni a tutela dell'ambiente e della salute, del traffico urbano ed extraurbano, della sicurezza stradale, dei beni di interesse storico ed artistico.
10. In tale ottica era richiesta ai Comuni una puntuale attività di controllo volta a verificare, entro il 30 giugno 1998, l'idoneità degli impianti rispetto alle suddette normative. Gli impianti dichiarati incompatibili dovevano essere oggetto, ove possibile, di adeguamento o, in caso contrario, di chiusura secondo tempistiche prestabilite.
11. Il decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 346 (articolo 2) ha poi prorogato il termine della fase transitoria di ristrutturazione al 30 giugno 2001.
12. Il processo di liberalizzazione ha avuto la sua naturale evoluzione con l'adozione, da parte del Parlamento italiano, delle norme contenute nel decreto legge 29 ottobre 1999, n. 383, convertito, con modificazioni, con legge 28 dicembre 1999, n. 496.
13. La norma legislativa ha definito una liberalizzazione immediata (dal 29/12/1999) per la realizzazione di impianti con modalità di vendita self service post pagamento ed ha inoltre anticipato al 30/6/2000 la totale liberalizzazione dell'accesso al settore.
14. Infine, con l'articolo 19 della legge 5 marzo 2001, n. 57, è stato dato un ulteriore impulso al processo di apertura del mercato attraverso la previsione della redazione da parte dell'amministrazione centrale del Piano nazionale di ammodernamento della rete, contenente le linee guida rivolte alle amministrazioni regionali per l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti, successivamente emanate con decreto ministeriale 31 ottobre 2001.

Ministero delle Attività Produttive seguito nella
Pace

MODULARIO
3X1 U8

15. Nel frattempo, al fine di imprimere un'accelerazione al piano di ristrutturazione della rete, previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 32/98, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, su espressa richiesta dell'industria petrolifera, ha autorizzato, sulla base dell'art. 4 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, un Piano volontario tra le singole compagnie - sotto la supervisione di un Advisor esterno - volto alla chiusura di circa 3000 impianti sulla base delle rispettive quote di mercato.
16. Il provvedimento dell'Autorità nazionale garante della concorrenza e del mercato n. 9773 (I469) del 19 luglio 2001, ha previsto che 210/250 impianti destinati alla chiusura fossero riservati, prima della chiusura stessa, a chiunque ne avesse fatto richiesta, ritenendo che potesse agevolare l'accesso al mercato da parte dei nuovi operatori, nelle more del recepimento della nuova normativa sulla liberalizzazione a livello regionale. La proposta pubblica di cessione di tali impianti, verificata dall'Advisor, ha avuto scarso seguito a riprova del fatto che i supposti vincoli non erano tali da dover ricorrere all'acquisizione di impianti da chiudere per avere nuove autorizzazioni.
17. L'azione di qualificazione della rete, esistente e futura, sia in termini ambientali e di sicurezza che sotto il profilo dell'efficienza, ha comunque avuto seguito con il richiamato decreto ministeriale 31 ottobre 2001, predisposto a ridosso della modifica costituzionale, approvata con la legge 18 ottobre 2001, n. 3. Modifica volta ad attribuire la materia del commercio alla competenza esclusiva delle Regioni e quella dell'energia nel novero delle materie a competenza concorrente tra Stato e Regioni.
18. Sulla scorta di queste sostanziali modificazioni normative, le Regioni hanno redatto ed approvato leggi regionali che hanno recepito integralmente la profonda liberalizzazione intervenuta dopo la promulgazione delle leggi approvate dal Parlamento nazionale.
19. In questo quadro, abolite le limitazioni strutturali, sono state introdotte norme e strumenti di governo del territorio: tanto sotto il profilo della sicurezza quanto sotto il profilo della salvaguardia dei centri storici indicando, nella delocalizzazione degli impianti di distribuzione carburanti, un utile strumento di pianificazione del territorio. Le altre norme inserite nelle leggi regionali sono state introdotte a tutela del patrimonio storico-artistico-culturale e architettonico. Norme e prescrizioni essenzialmente urbanistiche - con un occhio alle specifiche densità abitative del territorio ed alla distribuzione dei servizi - che hanno un loro radicamento nei Piani regolatori ovvero nei piani di fabbricazione.
20. Analizzando nel dettaglio i rilievi avanzati dalla Commissione in merito a possibili restrizioni alla libertà di stabilimento da parte di soggetti residenti in altri Stati UE, in violazione dell'art. 43 del Trattato, si osserva quanto segue:
21. La Commissione rileva che la procedura d'autorizzazione, prevista dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, imponendo al

Ministero delle Attività Produttive segue nota n.

ISTITUTO POLSIFERO E FERRO DELLO STATO S.p.A. - S.

MODULARIO
ART. 10

richiedente di fornire oltre che un'analitica autocertificazione anche "una perizia giurata redatta da un ingegnere o altro tecnico competente per la sottoscrizione del progetto presentato, iscritto al relativo albo professionale" limiti l'accesso all'attività da parte di un'impresa attiva in un altro Stato membro, in quanto le impedisce di utilizzare le proprie risorse interne o i professionisti abituali, con conseguente aumento dei costi.

22. In merito si rileva che tale previsione è stata introdotta per agevolare le imprese nell'apertura di nuovi impianti, prima sottoposti all'espressione di un parere positivo da parte di tutti gli enti e le amministrazioni interessate. Ciò richiedeva procedure ben più onerose sia per gli operatori esistenti, ma soprattutto per i nuovi entranti, che si vedevano costretti a sollecitare direttamente presso le diverse amministrazioni (Vigili del Fuoco, Agenzia delle Dogane, Ente proprietario della strada, Soprintendenza ai beni artistici ed architettonici,) il parere di competenza; il che richiedeva una presenza sul territorio. Si osserva inoltre che non è richiesto che l'ingegnere o il tecnico che redige la perizia giurata sia cittadino italiano o abbia conseguito il titolo professionale in Italia, ma è sufficiente che sia iscritto ad un albo professionale. In Italia l'iscrizione ad un albo professionale è indice della capacità tecnica del professionista. Pertanto, i cittadini di altri Stati membri non residenti in Italia possono provare la propria competenza secondo le modalità vigenti nello Stato di residenza, analogamente a quanto previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 in materia di appalti di servizi. Potrà trattarsi, quindi, dell'iscrizione ad un registro professionale o di una dichiarazione giurata o di un certificato di conformità, così come previsto dalla legislazione vigente nello stato di residenza. Non si ritiene pertanto che tale prescrizione sia d'ostacolo alla libertà di stabilimento, ma che anzi la agevoli. Sotto un altro profilo si rileva che i progetti volti alla realizzazione di impianti sono sempre sottoscritti da tecnici abilitati. La perizia giurata da allegare alla domanda di autorizzazione è sostanzialmente un elaborato tecnico progettuale, utile ai fini dell'eventuale formalizzazione del provvedimento finale, attraverso il meccanismo del silenzio-assenso.

23. La Commissione rileva che la presenza di disposizioni regionali, volte a subordinare l'apertura di nuovi impianti alla chiusura di impianti esistenti, avvantaggi gli operatori già presenti, di norma nazionali.

24. In merito si rileva che tra le venti Regioni italiane solo in tre casi la programmazione regionale potrebbe indurre, direttamente o indirettamente, a subordinare l'apertura di nuovi impianti alla chiusura di impianti esistenti. Infatti nelle Regioni a Statuto ordinario, il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, che ha liberalizzato il settore, ha operato direttamente senza alcuna necessità di recepimento. Pertanto, anche in quelle Regioni che non hanno rivisto la propria normativa alla luce del richiamato decreto, eventuali prescrizioni regionali in contrasto con la normativa nazionale (ad es. regime concessorio, apertura nuovi impianti condizionati a chiusura esistenti, etc.) sono da considerarsi implicitamente abrogate. Infine in merito al richiamo alla disciplina della Regione Piemonte, contenuto a pagina 3 della lettera di messa in mora della Commissione,

del
D. P.
Ministero delle Attività Produttive

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A. - 5



si osserva che i riferimenti normativi non sono corretti e che dal 1° luglio del 2000 l'installazione di nuovi impianti in Piemonte non è più condizionata alla chiusura di impianti esistenti.

25. Per quanto riguarda invece le tre Regioni succitate, come si evidenzia di seguito, la disciplina regionale non contiene alcuna discriminazione per gli operatori stranieri. Prima di esaminare, nel dettaglio, l'operato delle regioni italiane, si evidenzia che il Ministro delle Attività Produttive, con decreto 31 ottobre 2001, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie generale, del 30 novembre 2001, n. 279, prescrive, nel quadro di una coerente programmazione volta all'ammodernamento ed alla razionalizzazione del sistema distributivo dei carburanti, che le Regioni devono prevedere distanze minime tra impianti, superfici minime di riferimento e definire bacini d'utenza.
26. (i) La Regione Lombardia ha suddiviso il proprio territorio in 24 bacini. Tali bacini sono distinti in eccedentari, deficitari ed in equilibrio, in funzione del numero di impianti esistenti rispetto al numero obiettivo, con una tolleranza del 20%. Il numero obiettivo è stato determinato dalla Regione a seguito di uno studio con la finalità prioritaria di garantire un adeguato livello di servizio sia in termini di dimensione efficiente della rete nelle diverse aree che compongono il territorio regionale, che in termini di qualità dell'offerta e compatibilità con il territorio e l'ambiente. Mentre nei bacini deficitari l'installazione dei nuovi impianti non è sottoposta ad alcun vincolo di chiusura previa o contestuale di altri impianti, nei bacini eccedentari ed in equilibrio, la realizzazione di nuovi impianti è subordinata alla chiusura da parte del soggetto interessato o di altri operatori, rispettivamente, di 2 o 1 impianto preesistente. Tale condizione è presente nella programmazione della Regione Lombardia, scadente nel 2008, caratterizzata da un'alta densità abitativa, da una forte industrializzazione, da parametri di sviluppo commerciale paragonabili a quelli di altre grandi realtà europee e da problemi ambientali e di mobilità ampiamente avvertiti dalla collettività, risponde anche ad una logica di ammodernamento della rete, al fine di aumentare l'erogato medio e quindi promuovere la presenza di un numero ridotto di impianti più efficienti. L'attenzione della Regione Lombardia per i problemi della mobilità ha portato ad interventi volti a ridurre l'impatto sul traffico dei mezzi addetti al rifornimento degli impianti. In tale ottica già dal 1999 sono state avviate a livello regionale iniziative sperimentali, anche con la collaborazione delle aziende fornitrici, per promuovere la riduzione del traffico, soprattutto negli orari più critici. Unitamente ai problemi di traffico il territorio regionale è caratterizzato da forti problematiche ambientali, tra cui quella per la tutela delle acque in determinate aree del territorio (Comune di Milano ed hinterland - bacini in equilibrio o eccedentari) dove la presenza della falda idrica in superficie, ha richiesto una razionalizzazione della rete distributiva e norme più stringenti sull'idoneità dei serbatoi degli impianti di carburanti. Una programmazione attenta anche ai suddetti problemi ha portato ad una rete, con una selfizzazione (post-pagamento) del 26,1% degli impianti contro il 21,8% della media nazionale. Risultati però ancora lontani da quelli di altri Paesi europei, quali la Germania, con il 97% degli impianti selfizzati, o il Regno Unito con una selfizzazione del 96%

del
 D. Saverio
 Ministero delle Attività Produttive seguito nella n.

ENITRUPOLIFRAFCO E RECALFELD SPARCO S.p.A. S.

[Handwritten signature]



MODULARIO
ART. 128

27. (ii) La Regione Veneto ha posto restrizioni all'apertura di nuovi impianti solo nel caso venga superato il numero massimo nel bacino provinciale. Ha quindi individuato un numero obiettivo di impianti per bacino comunale e provinciale. Nella realtà il numero di impianti esistente in ciascun bacino provinciale (7 bacini) è risultato inferiore a quello obiettivo, pertanto ad oggi le disposizioni non hanno creato operativamente alcuna limitazione alla libertà di insediamento di nuovi operatori nazionali o di altri Stati membri.
28. (iii) La Regione Siciliana, in quanto Regione a Statuto speciale, ha mantenuto ad oggi il regime concessorio ed, in considerazione del basso erogato (1420 mc. a fronte dei 1643 mc. della media nazionale) e della scarsa selfizzazione (17 % della propria rete, ha ritenuto necessario mantenere transitoriamente il vincolo alla chiusura di impianti esistenti per l'apertura di nuovi impianti.
29. La Commissione rileva che la previsione, nelle normative regionali, di superfici minime per i nuovi impianti possa avere un effetto dissuasivo alla loro realizzazione non proporzionale all'eventuale beneficio per il consumatore.
30. Le superfici minime sono presenti sostanzialmente in tutte le discipline regionali, variando da un minimo di 200 mq. ad un massimo di 4000 mq. Le stesse sono solitamente articolate in funzione della zona urbanistica ove è collocato l'impianto e del tipo di viabilità.
31. Questa articolazione contempera l'esigenza di ridurre l'impatto degli impianti sul tessuto urbanistico con quella di assicurare un servizio qualificato all'utenza.
32. Data anche la necessità di tutela del patrimonio artistico e paesaggistico dell'Italia, sono di norma vietati nuovi impianti in tutti i centri storici e vengono promosse superfici limitate nelle zone ad alta densità abitativa, ove i servizi accessori a quello del rifornimento dei carburanti sono comunque assicurati dagli esercizi di commercio al dettaglio. Ciò rientra nella politica di riqualificazione dei centri urbani con il decentramento di una serie di attività con alto impatto oltre che visivo, sulla qualità dell'aria, sulla sicurezza (presenza di serbatoi con prodotti ad alta infiammabilità), sull'inquinamento acustico (attività di lavaggio e di officina). Idonee superfici minime consentono peraltro di limitare anche il disagio acustico ed ambientale provocato alle abitazioni circostanti dal normale funzionamento dell'impianto e garantiscono alle autobotti che riforniscono gli impianti di posizionarsi all'interno dell'area del punto vendita durante l'operazione di scarico, evitando così un potenziale pericolo ed un intralcio alla circolazione.
33. Impianti di superfici superiori sono invece promossi nelle zone a minore o scarsa densità abitativa. al fine di favorire lo sviluppo di impianti integrati multi servizi ove l'automobilista possa trovare non solo tutti i carburanti ma anche i servizi accessori all'auto (officina, autolavaggio, vendita accessori per auto,) ed

Ministero delle Attività Produttive ex parte della n.

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZOOPI DELLO STATO S.P.A. -

MODULARIO
381 UM

all'automobilista (punti di ristoro, bancomat, punti informazione). Tale tipologia di impianto risponde, nelle zone agricole e scarsamente urbanizzate, alla funzione di creare un polo di servizi in aree non sempre completamente servite, mentre nelle zone a ridosso delle grandi città svolge la funzione di stimolare la presenza di nodi di interscambio, ove i pendolari possono lasciare il mezzo proprio, disponendo di tutta una serie di servizi utili, per prendere i mezzi pubblici per raggiungere il centro cittadino. L'importanza della diffusione degli esercizi polifunzionali nelle zone meno fornite di servizi ai cittadini ha fatto sì che alcune regioni abbiano previsto un contributo regionale alla loro istituzione (v. ad esempio legge regione Emilia Romagna n. 41/97 art. 10).

34. Infine, sulle vie di scorrimento, tali impianti assicurano all'utenza itinerante tutti i servizi necessari senza dover lasciare la viabilità principale.

35. La presenza di grandi superfici di parcheggio stimola inoltre l'installazione di tutti i carburanti, compresi il GPL ed il metano che richiedono elevate distanze di sicurezza dai fabbricati, e favorisce l'installazione di serbatoi di grandi dimensioni, con significativa razionalizzazione dell'attività di rifornimento degli impianti e conseguente riduzione del traffico di autobotti a beneficio dell'ambiente e della sicurezza.

36. Si rileva infine una ragione di carattere squisitamente tecnico alla base delle superfici previste. Per motivi di sicurezza del traffico, fuori dai centri abitati, è richiesto un fronte dell'impianto piuttosto ampio, al fine di consentire la realizzazione delle necessarie corsie di accesso e di uscita. Nel contempo è vietata l'edificazione nella fascia di rispetto della strada (art. 16, 17 e 18 del Codice della Strada). Pertanto per la realizzazione di un impianto, comprensivo delle pensiline, del ricovero del gestore e dei fabbricati per le attività non-oil, è necessaria, anche in relazione agli indici di edificabilità previsti dai piani regolatori, nei fatti, una superficie minima talvolta anche maggiore di quella prescritta dalla disciplina regionale.

37. Alla luce di tali riflessioni si rileva come le superfici minime previste rispondono ad interessi di carattere generale e non hanno effetti dissuasivi per i nuovi operatori essendo sostanzialmente molto ridotte anche in confronto con le tipologie di impianto presenti negli altri Paesi UE.

38. La Commissione rileva come l'imposizione di distanze minime tra impianti potrebbe rappresentare un criterio per ridurre il numero di impianti di distribuzione e limitare l'offerta a discapito degli operatori non presenti.

39. Anche le distanze minime sono previste sostanzialmente in tutte le discipline regionali, variando da un minimo di 200 metri ad un massimo di 10/15 km, per gli impianti eroganti anche GPL (prodotto sottoposto a stringenti normative di sicurezza), attestandosi di norma intorno ai 1000/2000 metri. Le stesse, così come le superfici, sono solitamente articolate in funzione della zona urbanistica ove è collocato l'impianto e del tipo di viabilità. In questo caso l'articolazione

Ministero delle Attività Produttive segue nota n.

ATTIVITÀ PRODUTTIVE E RICERCA ELETTRICA S.p.A. - S



MODULARI
381 IX

contempera l'esigenza di ridurre l'impatto degli impianti sulla sicurezza della strada e sull'ambiente e quindi sulla salute dei cittadini con quella del servizio all'utenza e della pluralità di operatori. Peraltro, avuto riguardo all'esiguità dei tempi di percorrenza in auto della distanza minima tra due impianti (dai 35 secondi, nel caso dei 300 metri del centro abitato - 50 km/h - ai 10 minuti, nel caso unico dei 15 km su strada extraurbana - 90 Km/h), appare assai dubbio che possa configurarsi una restrizione della libertà di stabilimento, come invece la Commissione ipotizza.

40. Nei centri abitati, caratterizzati da traffico a velocità ridotta e da numerosi accessi, traverse, passi carrai, l'impianto non rappresenta un significativo punto di pericolo per l'utente stradale ma solo un elemento di maggior rallentamento del traffico. In tale ottica sono state poste distanze molto ridotte (200/600 metri) e tali certamente da non limitare l'offerta.

41. Differentemente, fuori dai centri abitati, in relazione alla viabilità e quindi alla velocità di circolazione, gli impianti possono rappresentare punti singolari di possibile pericolo. Infatti nonostante siano prescritte specifiche corsie di accelerazione e decelerazione, differenziate nel fronte e nella lunghezza in funzione della tipologia di strada, gli impianti rappresentano per la nostra circolazione, già molto congestionata rispetto a quella degli altri Stati membri (inserire tab. su parco circolante rispetto ad abitanti o superficie Paese), un possibile punto di pericolo per la circolazione. In tale ottica, già nel 1970, l'ANAS (Ente nazionale autonomo delle strade), nei cui compiti istituzionali è centrale la sicurezza della strada, aveva individuato con la Circolare 29 ottobre 1973, n. 79, per le viabilità al di fuori dei centri abitati, una distanza minima di 10 km. tra impianti. A seguito del passaggio di tali competenze alle Regioni, che hanno cercato di contemperare l'aspetto della sicurezza della strada con altre esigenze di servizio, tali distanze sono state ampiamente ridotte. Distanze di 10/15 Km permangono solo in pochissime Regioni e sulle strade extraurbane a quattro corsie di lunghezza superiore ai 10/15 Km, da calcolare con riferimento ai soli impianti ubicati su tali viabilità e sulla stessa direttrice di marcia, in considerazione della velocità ivi massima consentita che rende più pericolose le manovre di accesso. Tali distanze non costituiscono, pertanto, un ostacolo all'installazione di nuovi impianti sulle viabilità limitrofe.

42. Per quanto attiene ai profili di tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini si osserva che in assenza di prescrizione relative alle distanze minime, gli impianti di distribuzione tenderebbero a concentrarsi tutti nelle zone di maggior traffico, determinando gravi problemi non solo di viabilità, ma anche di inquinamento. Tali fenomeni stanno diffondendosi in molte arce del nord Italia, quali ad esempio il Veneto, ove si registra la più alta concentrazione di superficie commerciale di tutta Europa. I grandi centri commerciali che sorgono alle periferie delle città attraggono per la loro natura una forte popolazione fluttuante causando gravi problemi di inquinamento atmosferico ed acustico. Per contrastare tale fenomeno si sono costituiti, tra i cittadini residenti nelle zone di transito, dei comitati spontanei che sono giunti addirittura ad occupare i centri commerciali per

Ministero delle Attività Produttive seguito nota n.

ISTITUTO PER IL GRUPPO IRECA-BELLO STABILE S.p.A.

[Handwritten signatures and initials]



MODULARITÀ
3MI US

protestare contro le aperture domenicali e festive, fonti di ulteriore aumento del traffico. Possiamo quindi immaginare cosa potrebbe succedere se l'apertura dei distributori di carburanti prescindesse da una programmazione regionale legata alla fissazione di distanze minime in aree con forte concentrazione di strutture commerciali di grandi dimensioni.

43. Dalle suddette riflessioni risulta evidente che, quand'anche fosse configurabile una restrizione della libertà di stabilimento (quod non), essa sarebbe chiaramente giustificata da motivi di sicurezza e di incolumità pubblica, tutela dell'ambiente e della salute.

44. La Commissione rileva l'assenza di elementi di certezza sui criteri in base ai quali verrà esaminata la domanda, dato il rinvio agli orientamenti programmatici delle regioni, che può rendere difficile lo stabilimento nel nostro territorio.

45. Tale rilievo nasce probabilmente dalla mancata conoscenza della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni sulla materia. Il riferimento generico al rispetto delle norme di indirizzo programmatico delle Regioni è infatti contenuto in una norma nazionale (il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 art. 1, comma 2) che rinvia alla competenza regionale l'individuazione delle procedure e condizioni per il rilascio dell'autorizzazione. Tali condizioni, non discriminatorie, sono state individuate puntualmente dalle Regioni attraverso atti normativi e regolamentari, da sempre accessibili ai cittadini italiani o di altri Paesi membri, anche sui siti internet delle Amministrazioni regionali. Non esiste pertanto alcuna discrezionalità dell'Amministrazione competente nell'autorizzare l'apertura di nuovi impianti. A riprova di tale stato di fatto vi è la possibilità, prevista dall'art.1, comma 3, del richiamato decreto legislativo n. 32, di avvalersi da parte dell'operatore per l'ottenimento dell'autorizzazione, dello strumento del silenzio-assenso decorsi novanta giorni dalla presentazione della domanda. Il silenzio assenso garantisce infatti al soggetto richiedente norme certe da rispettare ed un termine finale del procedimento di durata congrua e non eccessiva. Va inoltre ricordato che l'ormai consolidata istituzione degli sportelli unici per le attività produttive agevola le imprese nella fase di presentazione delle domande di autorizzazione; in particolar modo costituisce uno strumento di facilitazione per le imprese straniere, che possono operare in Italia avendo come referente per l'attivazione delle proprie attività produttive un'unica struttura della Pubblica Amministrazione.

46. La Commissione rileva un vincolo nel richiedere, al momento dell'installazione di un nuovo impianto, il rispetto delle norme urbanistiche. In merito si rileva che nel nostro Paese il rispetto del piano regolatore e, più in generale, degli strumenti urbanistici è un obbligo per tutti i nuovi insediamenti, sia a destinazione commerciale sia a destinazione privata. I piani regolatori rappresentano una disciplina certa e nota, e tale quindi da non creare alcuna discriminazione. La realizzazione di un sistema di programmazione e pianificazione territoriale al servizio dello sviluppo economico e sociale della cittadinanza costituisce uno strumento di garanzia con riguardo alla qualità degli insediamenti e al loro

Ministero delle Attività Produttive

STAMPATO IN ITALIA

Handwritten initials and marks at the bottom left.



impatto sull'ambiente e sulla rete stradale esistente, e consente di promuovere un uso appropriato delle risorse ambientali e culturali.

47. La Commissione è orientata a considerare un vincolo l'obbligo della presenza di attività non-oil presso gli impianti. In merito si rileva che tale prescrizione, contenuta in una norma della Stato, l'art. 2, comma 2 bis, della legge 496/1999 e non adottata in tutte le Regioni, è limitata solo alla tipologia di impianti dotati di servizio self-service post-pagamento. Tale disposizione deriva:

- dalla necessità di stimolare, in analogia con quanto avviene nel resto d'Europa, le attività non-oil presso gli impianti al fine di favorirne l'efficienza complessiva a vantaggio del consumatore;
- dalla necessità di far sì che presso gli impianti si sviluppino i cosiddetti esercizi polifunzionali, ovverosia esercizi destinati a fornire più servizi alla cittadinanza (ad esempio, oltre all'esercizio commerciale, i servizi postali, bancari, di telecomunicazione, di interfaccia con la Pubblica Amministrazione. L'importanza della diffusione degli esercizi polifunzionali nelle zone meno fornite di servizi ai cittadini è confermata dalla previsione in alcune Regioni di un contributo regionale alla loro istituzione (v. art. 10 della legge della regione Emilia-Romagna del 10 dicembre 1997, n. 41);
- dal cercare di ridurre i possibili problemi occupazionali conseguenti alla selfizzazione degli impianti, che riduce sensibilmente il numero degli addetti nella stazione di servizio. Lo sviluppo delle attività non-oil presso gli stessi impianti dovrebbe consentire un parziale riutilizzo del personale.

48. La Commissione contesta che la chiusura di 7000 impianti costituisca una legittima condizione per l'efficacia della previsione che consente il prolungamento degli orari di apertura degli impianti di distribuzione. In merito va rilevato che oggi il problema degli orari appare significativamente ridimensionato in quanto:

- molte Regioni prevedono la possibilità per il gestore di scegliere l'orario di apertura tra diverse opzioni (6/8 possibilità) in funzione del tipo di utenza servita. Esiste inoltre la possibilità, in alcune Regioni, di derogare agli orari prescritti in relazione ad esigenze dell'utenza ed alla ubicazione dell'impianto;
- oltre il 50% degli impianti è dotato di apparecchiature self-service pre-pay che assicurano il servizio 24 ore su 24;
- è garantita nelle grandi città e sulle strade di scorrimento la presenza di impianti che svolgono servizio notturno;
- sulle autostrade gli impianti garantiscono il servizio in modo continuativo ed ininterrotto.

Peraltro, orari più estesi nelle fasce notturne, nell'attuale rete, potrebbero invece determinare problemi di sicurezza. Numerosi sono stati i tentativi di rapina sulle stazioni di servizio negli ultimi anni, con alcuni morti, tali da indurre il nostro Parlamento ad esaminare possibili iniziative legislative per stimolare investimenti volti ad innalzare la sicurezza degli impianti rispetto al rischio di rapine ed a favorire i pagamenti tramite moneta elettronica. La sicurezza degli impianti è stata oggetto di interventi anche a livello regionale, attraverso ad esempio

Ministero delle Attività Produttive - Seguito nota n. 1

STUDIO PULZANO E SOCI ASSOCIATI S.p.A. - 3

[Handwritten signature]

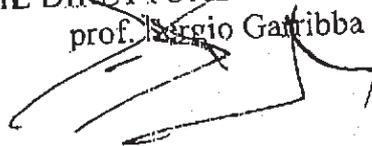
[Handwritten signature]

l'erogazione di incentivi all'installazione di impianti di allarme e dispositivi di sicurezza (v. legge regione Veneto n. 9/2002). In tale ottica va letto il legame tra le 7000 chiusure e l'allungamento degli orari: una rete razionalizzata dovrebbe essere caratterizzata da impianti con strutture in grado di garantire una maggiore sicurezza, con una più ampia diffusione del self-service, con pagamento centralizzato alla cassa, e quindi in grado di ridurre i rischi di rapine.

49. Dai dati resi disponibili dalle Amministrazioni regionali si evidenzia come negli ultimi anni il numero di nuovi impianti stia progressivamente aumentando pur a fronte di una diminuzione complessiva del numero di impianti rispetto agli impianti in esercizio alla data di entrata in vigore della riforma del '98. Tale fenomeno è da attribuire non ad investimenti delle compagnie petrolifere già presenti ma ad iniziative di nuovi operatori privati. Esemplicativo è il caso della Regione Puglia ove, nel 2005, sono stati aperti al pubblico 35 nuovi impianti, di cui 3 di proprietà di compagnie petrolifere ed i restanti 32 di operatori indipendenti. Analogamente, nella Regione Marche nel 2005 sono stati autorizzati 14 nuovi impianti, di cui 3 delle compagnie petrolifere, 10 di operatori indipendenti e 1 della grande distribuzione.

50. Si deve infine concludere come il complessivo processo di ammodernamento della rete distributiva dei carburanti, introdotto con le normative degli anni '98, '99 e 2001 e condizionato dal mutato quadro di riferimento costituzionale, abbia trovato differenti modalità di attuazione nelle singole realtà regionali sia nei tempi che nei contenuti. Riesce quindi difficile valutare complessivamente il reale impatto sul mercato e i concreti benefici conseguiti dai consumatori. Per tale motivo si ritiene che il processo debba essere sottoposto ad un attento monitoraggio al fine di valutare eventuali spazi di miglioramento della normativa attualmente vigente. Tale esigenza risulta condivisa dalle amministrazioni regionali che si sono impegnate, insieme all'amministrazione centrale, a promuovere sul tema una riflessione che possa coinvolgere anche le parti sociali interessate.

IL DIRETTORE GENERALE
prof. Sergio Garribba



MODULARIO
ART. 108

Ministero delle Attività Produttive

ISTITUTO POLIGRAFICO E TIPOGRAFICO DELLO STATO S.p.A.

