

---

XVI Legislatura – Camera dei deputati Atto n. 4325

*Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 21.7.2011*

L'atto n. C 4325 recante "Disposizioni per la riorganizzazione e l'efficienza del mercato nonché per il contenimento dei prezzi dei carburanti per uso di autotrazione" presentato alla Camera di iniziativa dell'On. Alessandri, è stato assegnato per l'esame in sede referente alla Commissione permanente X (Attività produttive, commercio e turismo). L'analisi in Commissione non è ancora iniziata ma sono già stati richiesti i pareri delle commissioni 1<sup>a</sup> (Aff. costit.), 2<sup>a</sup> (Giustizia), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 8<sup>a</sup> (Ambiente), 14<sup>a</sup> (Pol. comun.), Questioni regionali. Il documento propone di introdurre nuovi strumenti nel mercato petrolifero per aumentare la spinta concorrenziale ed ottenere il contenimento dei prezzi. Tra gli strumenti contemplati nella proposta di legge si annoverano: l'istituzione dell'organismo centrale di stoccaggio, con compiti di monitoraggio del mercato all'ingrosso e di definizione delle modalità di partecipazione; l'aggregazione in consorzi dei gestori per incentivare la loro capacità di acquisto all'ingrosso; la separazione tra gli operatori industriali che approvvigionano il mercato da una parte e la distribuzione al dettaglio dall'altra, per impedire il perdurare di posizioni dominanti e di sistemi monopolistici od oligopolistici.

Si riporta di seguito lo schema del disegno di legge con la relazione di accompagnamento.

### **PROPOSTA DI LEGGE**

d'iniziativa del deputato Alessandri

Disposizioni per la riorganizzazione e l'efficienza del mercato nonché per il contenimento dei prezzi dei carburanti per uso di autotrazione

*Presentata il 2 maggio 2011*

Onorevoli Colleghi! — L'obiettivo della presente proposta di legge è

---

ottenere il medesimo beneficio in termini di contenimento dei prezzi dei carburanti per uso di autotrazione, attraverso l'introduzione di disposizioni finalizzate ad aumentare la concorrenza nel mercato dei prodotti petroliferi nel suo complesso.

I numerosi interventi legislativi intervenuti negli ultimi anni hanno, progressivamente e per approssimazioni successive, liberalizzato il settore della distribuzione dei carburanti, eliminando ogni vincolo all'installazione di punti vendita e di barriere all'ingresso di nuovi operatori.

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

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

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

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

Il comma 1 dell'articolo 2 individua nel Gestore dei mercati energetici Spa il soggetto che ha il compito di definire il mercato all'ingrosso dei

carburanti per uso di autotrazione, all'interno del quale vengono negoziati i listini pubblici dei prodotti.

Il comma 2 individua le risorse economiche necessarie a compensare oneri e competenze ulteriori affidate al suddetto Gestore, che è ridenominato Gestore dei mercati energetici e dei carburanti per uso di autotrazione (GMEC Spa).

Nel medesimo modo, il comma 1 dell'articolo 3 affida all'Acquirente unico Spa, già attivo nel mercato elettrico, il compito di assicurare le condizioni più competitive alle piccole e medie imprese dei gestori degli impianti di rifornimento carburanti, attraverso le modalità definite dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, come previsto al comma 2.

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

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

Il comma 2 stabilisce che la suddetta separazione avvenga entro lo scadere dei due anni.

Il comma 1 dell'articolo 5 prescrive che il proprietario dell'impianto di distribuzione di carburanti per uso di autotrazione conduca direttamente, anche con personale dipendente, o in alternativa con soggetti terzi – gestori – legati da rapporti contrattuali definiti ai sensi dei rimanenti commi dello stesso articolo. In particolare, fermo restando il contratto di gestione principale come attualmente regolato dalla legge, i commi da 3 a 6 hanno lo scopo di introdurre elementi di flessibilità contrattuale rispetto alla normativa vigente, prevedendo la possibilità di utilizzare qualsiasi tipologia contrattuale, per i rapporti tra proprietario e gestore discendenti dal principale, senza alcuna limitazione. La sola prescrizione è quella che obbliga a tipizzare i suddetti contratti negli ambiti definiti dalla contrattazione collettiva a livello di rappresentanze associative (comma 4),

---

facendo salvo il loro successivo adattamento alle specifiche peculiarità ed esigenze del singolo operatore, attraverso una negoziazione aziendale di secondo livello (comma 6).

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

I commi 2 e 6 prevedono le modalità attraverso cui definire anche le giuste compensazioni economiche, in relazione all'utilizzazione del marchio apposto sugli impianti dai proprietari e alla valorizzazione degli investimenti effettuati per la realizzazione degli impianti medesimi.

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

In particolare, il comma 1 chiarisce che debbano essere pubblicizzati esclusivamente i prezzi effettivamente praticati presso il punto vendita e che questi vadano espressi in centesimi di euro con una sola cifra dopo la virgola, per consentire una migliore percezione anche della cifra millesimale, introdotta originariamente proprio a tutela dei consumatori, al momento del passaggio dalla lira all'euro.

Inoltre il comma 3 intende eliminare la confusione ingenerata dal proliferare presso gli impianti di cartelli che pubblicizzano sconti generici sui carburanti, spesso solo pretesi, incomprensibili e privi della segnalazione delle grandezze di riferimento immediatamente comparabili.

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

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

Il comma 2 affida all'Autorità garante della concorrenza e del mercato le prerogative di controllo sulla corretta applicazione del comma 1, oltreché quelle sanzionatorie.

Il comma 1 dell'articolo 9 ribadisce le competenze delle amministrazioni locali sulla materia, mentre il comma 2 intende assicurare condizioni non discriminatorie per la partecipazione alle gare per l'assegnazione di terreni pubblici messi a disposizione dai comuni per l'installazione di nuovi impianti.

Infine, è prevista una norma transitoria con lo scopo di ottenere la chiusura degli impianti già formalmente dichiarati incompatibili che non siano stati adeguati alle prescrizioni stabilite dalle amministrazioni competenti.

## **PROPOSTA DI LEGGE**

Art. 1.

*(Organismo centrale di stoccaggio).*

1. Al fine di mantenere un adeguato livello di sicurezza nell'approvvigionamento di petrolio, di prodotti petroliferi semilavorati e prodotti lavorati e finiti, nonché di realizzare un sistema affidabile e trasparente che assicuri la disponibilità e l'accessibilità fisica alle scorte di sicurezza, è istituito, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, un organismo centrale di stoccaggio, senza scopo di lucro, sottoposto alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico. A tale organismo partecipano, obbligatoriamente, tutti i soggetti che hanno importato o immesso al consumo in Italia petrolio, prodotti semilavorati, lavorati o finiti.

2. All'organismo centrale di stoccaggio è affidato il compito di monitorare il funzionamento del mercato organizzato all'ingrosso dei carburanti per uso di autotrazione di cui all'articolo 2, nonché quello di

---

definire criteri, modalità, diritti e obblighi di partecipazione al suddetto mercato degli operatori industriali e commerciali nonché dei gestori degli impianti di distribuzione di carburanti per uso di autotrazione.

Art. 2.

*(Mercato organizzato all'ingrosso dei carburanti per uso di autotrazione).*

1. La presente legge si applica ai seguenti carburanti per uso di autotrazione, di seguito denominati «carburanti»:

- a) benzina;
- b) olio da gas o gasolio usato come carburante;
- c) gas di petrolio liquefatto (GPL) usato come carburante;
- d) gas naturale per autotrazione.

2. Al fine di garantire un assetto maggiormente concorrenziale del mercato nazionale dei carburanti per uso di autotrazione e di assicurare il contenimento dei prezzi di vendita al consumo, entro tre mesi dalla data di istituzione dell'organismo centrale di stoccaggio, il Gestore dei mercati energetici Spa, che dalla data di entrata in vigore della presente legge assume la denominazione di Gestore dei mercati energetici e dei carburanti per uso di autotrazione (GMEC Spa), definisce un mercato organizzato all'ingrosso dei carburanti, secondo i principi di neutralità, trasparenza e concorrenza, nel quale sono negoziati, con listini almeno settimanali, prodotti petroliferi destinati all'autotrazione.

3. Gli eventuali maggiori oneri connessi alla gestione concorrente del GMEC Spa necessari per espletare le funzioni di cui al comma 1 sono finanziati attraverso un'apposita commissione da applicare sulle quantità negoziate dal medesimo GMEC. L'entità di tale commissione è comunicata, annualmente, al Ministero dello sviluppo economico.

Art. 3.

*(Approvvigionamento dei gestori degli impianti di distribuzione dei carburanti).*

1. Allo scopo di assicurare condizioni maggiormente concorrenziali di approvvigionamento dei gestori degli impianti di distribuzione di carburanti, Acquirente unico Spa, nell'ambito del mercato organizzato all'ingrosso di cui all'articolo 2, assicura ai gestori degli impianti di distribuzione di carburanti il servizio di:

a) acquisto sul mercato nazionale e internazionale e di rivendita all'ingrosso di carburanti;

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

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

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

Art. 4.

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

1. Al fine di favorire le dinamiche concorrenziali e l'efficienza della rete di distribuzione dei carburanti, le attività di gestione degli impianti di distribuzione posti lungo le strade e le autostrade e di vendita al dettaglio di carburanti non possono essere esercitate da soggetti attivi direttamente o

---

attraverso società partecipate, controllate, controllanti o controllate dalla medesima controllante, in almeno uno dei seguenti comparti all'ingrosso:

a) ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi;

b) raffinazione, importazione o commercializzazione di prodotti finiti;

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

2. La fase di separazione tra la titolarità delle attività di cui al comma 1 deve essere completata entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 5.

*(Rapporti contrattuali tra titolare dell'impianto e gestore).*

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

a) dai proprietari degli impianti di distribuzione di carburanti, con le limitazioni di cui all'articolo 4, mediante impiego di proprio personale dipendente;

b) da soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, ai quali è affidata la gestione degli impianti di distribuzione automatica di carburanti attraverso rapporti contrattuali definiti dai commi da 2 a 6 del presente articolo.

2. La forma contrattuale che regola il rapporto tra titolare dell'impianto e gestore è regolata ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32.

3. Ai fini dell'articolo 4, comma 1, della presente legge, possono essere previste tipologie contrattuali in materia di gestione degli impianti ulteriori rispetto a quelle attivabili ai sensi del comma 6-*bis* dell'articolo 1 del



decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32.

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

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

6. I contratti, definiti dal comma 4 del presente articolo, possono essere oggetto di integrazioni applicative da concordare tra le parti individuate dall'articolo 19 della legge 5 marzo 2001, n. 57.

Art. 6.

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

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

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

3. Ai sensi del comma 1, i gestori degli impianti di distribuzione di carburanti possono rifornirsi liberamente, in alternativa al servizio assicurato da Acquirente unico Spa, da qualunque produttore o rivenditore nel rispetto della vigente normativa nazionale e dell'Unione europea.

4. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge le

---

clausole difformi delle disposizioni dei commi da 1 a 3, contenute nei contratti vigenti, sono automaticamente sostituite ai sensi dell'articolo 1339 del codice civile. Le eventuali clausole contrattuali che prevedono forme di esclusiva nell'approvvigionamento, fatto salvo quanto disposto dal comma 3, sono nulle e prive di efficacia.

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

Art. 7.

*(Prezzi al pubblico dei carburanti).*

1. Al fine di assicurare una trasparente informazione agli utenti del servizio di distribuzione di carburanti, i gestori degli impianti di distribuzione di carburanti sono obbligati:

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

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

2. Allo scopo di consentire il necessario adeguamento tecnico delle relative attrezzature di erogazione, quanto disposto dalla lettera a) del comma 1 acquista efficacia trascorsi quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

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

4. A decorrere dalla data indicata al comma 2 del presente articolo, l'articolo 51 della legge 23 luglio 2009, n. 99, è abrogato.

Art. 8.

*(Obblighi dei soggetti che immettono al consumo carburanti).*

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

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

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

2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato vigila sul rispetto delle disposizioni del comma 1 e applica alle eventuali infrazioni sanzioni amministrative pecuniarie di importo minimo pari a 100.000 euro e di importo massimo pari al 10 per cento del fatturato realizzato in

---

ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio di riferimento.

Art. 9.

*(Competenze delle amministrazioni locali).*

1. Sono fatte salve le disposizioni assunte, nell'ambito delle relative competenze assegnate loro in materia, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali, ai sensi dell'articolo 83-*bis*, commi 17, 18 e 21, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al fine di garantire il servizio universale destinato ad assicurare la mobilità dei cittadini sul proprio territorio.

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

Art. 10.

*(Disposizioni transitorie).*

1. I comuni che alla data di entrata in vigore della presente legge non hanno provveduto all'individuazione e alla chiusura degli impianti incompatibili ai sensi del Piano nazionale di ammodernamento della rete distributiva dei carburanti, di cui al decreto del Ministro delle attività produttive 31 ottobre 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, n. 279 del 30 novembre 2001, o ai sensi dei criteri di incompatibilità successivamente individuati dalle normative regionali di settore, provvedono in tal senso entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente

---

legge, dandone comunicazione alla regione competente e al Ministero dello sviluppo economico.

2. I titolari che non hanno adeguato gli impianti di distribuzione di carburanti, secondo le prescrizioni di cui al comma 1, vi provvedono entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Trascorsi i termini di cui ai commi 1 e 2, le autorizzazioni relative agli impianti ivi previsti decadono qualora i titolari non abbiano adempiuto alle chiusure disposte dai comuni o non abbiano adeguato gli impianti secondo le prescrizioni.