

LAVORI PREPARATORI

Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE N. 399

d'iniziativa dei senatori SCILIPOTI, GALIMBERTI, D'ASCOLA, MARINELLO, MANCUSO, TORRISI, PAGANO, VICECONTE, GENTILE, D'AMBROSIO LETTIERI, AIELLO, PELINO, CARIDI e Giuseppe ESPOSITO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 APRILE 2013

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

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

I numerosi interventi legislativi, attuati 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 barriera all'ingresso di nuovi operatori.

Tutto questo ha evidenziato come, grazie a canali e a 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

RIVISTA GIURIDICA DELLA CIRCOLAZIONE E DEI TRASPORTI - AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA – 2013

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 il presidio del territorio, la capillarità, il servizio e l'assistenza qualificata all'automobilista.

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

Il comma 1 dell'articolo 1 affida a un decreto del Ministro dello sviluppo economico il compito di istituire un 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 stabiliti al 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 sono negoziati i listini pubblici dei prodotti.

Il comma 2 individua le risorse economiche necessarie a compensare gli oneri e per le competenze ulteriori affidate al suddetto Gestore, che è qui 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 dei carburanti, attraverso le modalità definite dall'Autorità per l'energia elettrica e 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 due anni dalla data di entrata in vigore della legge.

Il comma 1 dell'articolo 5 prescrive che il proprietario dell'impianto di distribuzione dei 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 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 5 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 reca disposizioni sulle modalità di pubblicizzazione dei prezzi dei carburanti per uso di autotrazione, con la finalità di favorire una 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 debbano essere 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 con decreto del Ministro dello sviluppo economico.

Il comma 2 affida all'Autorità garante della concorrenza e del mercato le prerogative di controllo sulla corretta attuazione del comma 1 oltre che 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, all'articolo 10 sono previste norme transitorie allo scopo di assicurare la chiusura degli impianti già formalmente dichiarati incompatibili che non sono stati adeguati alle prescrizioni stabilite dalle amministrazioni competenti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Organismo centrale di stoccaggio)

1. Al fine di mantenere un adeguato livello di sicurezza nell'approvvigionamento di petrolio, di prodotti petroliferi semilavorati, 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 o 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 prodotti petroliferi destinati all'autotrazione, di cui all'articolo 2, nonché di definire i criteri, le modalità, i diritti e gli obblighi di partecipazione al suddetto mercato degli operatori industriali e commerciali nonché dei gestori degli impianti di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione.

Art. 2.

(Mercato organizzato all'ingrosso dei prodotti petroliferi destinati all'autotrazione)

1. 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 novanta giorni 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 per uso di autotrazione, secondo i principi di neutralità, di trasparenza e di concorrenza, nel quale sono negoziati, mediante listini almeno settimanali, i prodotti petroliferi destinati all'autotrazione.

2. Gli eventuali maggiori oneri connessi all'attività corrente del GMEC Spa necessari per espletare le funzioni previste al comma 1 sono finanziati attraverso una commissione da applicare sulle quantità di prodotti petroliferi destinati all'autotrazione negoziate dal medesimo GMEC Spa. L'entità di tale commissione è comunicata annualmente al Ministero dello sviluppo economico.

Art. 3.

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

1. Allo scopo di assicurare le condizioni più concorrenziali di approvvigionamento dei gestori degli impianti di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione, l'Acquirente unico Spa, nell'ambito del mercato organizzato all'ingrosso di cui all'articolo 2, assicura ai suddetti gestori i servizi:

- a) di acquisto sul mercato nazionale e internazionale e di rivendita all'ingrosso dei carburanti per uso di autotrazione;
- b) di affitto o di acquisto di depositi di stoccaggio dei carburanti di cui alla lettera a).

2. Le modalità e le condizioni di svolgimento dei servizi di cui al comma 1 da parte dell'Acquirente Unico Spa sono definite dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

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

Art. 4.

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

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

a) dai proprietari degli impianti di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione, con le limitazioni di cui all'articolo 4, purché vi attendano con 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 dei carburanti per uso di autotrazione attraverso rapporti contrattuali definiti ai sensi del presente articolo.

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

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

4. I contratti di cui al comma 3, ivi 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 tra le rappresentanze associative dei proprietari degli impianti e quelle dei gestori maggiormente rappresentative a livello nazionale. Tali contratti sono approvati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, che stabilisce i tempi e le modalità con i quali devono essere adeguati i rapporti contrattuali preesistenti.

5. Il Ministro 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 ai sensi del comma 4 del presente articolo possono essere oggetto di integrazioni applicative, da concordare tra le parti, individuate ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 marzo 2001, n. 57.

Art. 6.

(Divieto di imposizione unilaterale di approvvigionamento in esclusiva dei carburanti per uso di autotrazione)

1. In deroga a quanto disposto dal 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 dei carburanti per uso di autotrazione non possono essere imposti vincoli unilaterali tesi a limitarne la libertà di approvvigionamento.
2. Sono comunque fatti salvi gli accordi commerciali stipulati con le modalità previste dall'articolo 19 della legge 5 marzo 2001, n. 57, aventi ad oggetto la valorizzazione dell'utilizzo commerciale del marchio come elemento distintivo degli impianti di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione, nonché quella degli investimenti effettuati dai proprietari dei medesimi impianti.
3. Ai sensi del comma 1, i gestori degli impianti di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione 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 contenute nei contratti vigenti, ai sensi dell'articolo 1339 del codice civile, sono automaticamente sostituite. Le eventuali clausole contrattuali che prevedono forme di esclusiva nell'approvvigionamento, fatto salvo quanto disposto dal comma 3, sono nulle per violazione della legge ovvero per effetto del citato articolo 1339 del codice civile.

5. Nel caso in cui, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, non siano stati stipulati accordi commerciali o rapporti contrattuali conformi a quanto disposto dal presente articolo, i proprietari degli impianti possono chiedere all'Autorità per l'energia elettrica e il gas la definizione di un corrispettivo annuale a carico dei rispettivi gestori degli impianti di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione. 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 i proprietari e i gestori degli impianti.

Art. 7.

(Prezzi al pubblico dei carburanti per uso di autotrazione)

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

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

b) a esporre, in maniera visibile dalla carreggiata, ed 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, le disposizioni della lettera a) del comma 1 acquistano efficacia decorsi quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, è comunque fatto divieto a chiunque di esporre o di pubblicizzare, in qualsiasi forma, cartelli di sconto rispetto ai prezzi dei carburanti per uso di autotrazione. La violazione del presente comma è sanzionata ai sensi dell'articolo 22, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

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

Art. 8.

(Obblighi dei soggetti che immettono al consumo prodotti petroliferi)

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

a) a trasferire a condizioni eque e non discriminatorie i prodotti petroliferi destinati all'autotrazione 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 Paesi membri dell'Unione europea.

2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato vigila sul rispetto di quanto disposto dal comma 1 e applica nei casi di eventuali infrazioni sanzioni amministrative pecuniarie di importo minimo pari a 100.000 euro, con un limite massimo pari al 10 per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio.

Art. 9.

(Competenze delle amministrazioni locali)

1. Sono fatte salve le disposizioni emanate, nell'ambito delle rispettive competenze dalle regioni, dalle province autonome e dagli enti locali, al fine di garantire il servizio universale destinato ad assicurare la mobilità dei cittadini sul rispettivo territorio, ai sensi di quanto disposto dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

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 dei carburanti per uso di autotrazione, stabiliscono i criteri per la loro assegnazione, cui si provvede previa pubblicazione di bandi di gara, secondo modalità che garantiscano la partecipazione di tutti gli interessati a condizioni eque e non discriminatorie. I bandi di gara sono pubblicati almeno sessanta giorni prima del termine di scadenza per la presentazione delle domande.

Art. 10.

(Norme transitorie)

1. I comuni che non hanno provveduto all'individuazione e alla chiusura degli impianti di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione definiti 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 all'individuazione e alla chiusura entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dandone comunicazione alla regione e al Ministero dello sviluppo economico.

2. I titolari che non hanno adeguato gli impianti di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione, secondo le prescrizioni della pubblica amministrazione, provvedono all'adeguamento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.
3. Decorsi inutilmente i termini di cui ai commi 1 e 2, le autorizzazioni rilasciate per i relativi impianti sono dichiarate decadute.