



legacoop

Note Lega Nazionale Cooperative e Mutue Sul recepimento ed attuazione della Direttiva 2006/123/CE

Redatte a seguito delle riunioni del Tavolo Tecnico di confronto per l'attuazione della

1. Osservazioni di carattere generale

Come abbiamo avuto modo di dire in occasione degli incontri del Tavolo di confronto, la direttiva servizi fu pensata per fornire risposte ai numerosi rilievi sollevati nel corso degli anni da operatori dei singoli Stati membri che hanno denunciato la presenza di barriere che impedivano il pieno dispiegarsi della libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, quali definiti dal Trattato (art. 49 e art 43) nonché in genere la libera circolazione di servizi nel mercato interno. La direttiva 123/2006 fu pensata per porre rimedio e fornire risposte a tali esigenze, evitando il ricorso massiccio alla Corte di Giustizia.

Va quindi tenuto presente che se la norma non darà risposte alle esigenze tendenti alla rimozione dei vincoli indicati si tornerà certamente allo strumento del ricorso alla Corte di Giustizia o al ricorsi alle giurisdizioni nazionali, scaricando i relativi oneri sulle imprese e vanificando così l'obiettivo, che nella fase ascendente anche come organizzazione avevamo condiviso, di giungere ad una revisione consensuale e non contenziosa delle procedure vigenti, nel nostro come negli altri Paesi UE. **In tal senso, la relazione (con resoconto dettagliato da parte delle regioni e delle amministrazioni interessate delle procedure autorizzative attualmente in vigore in modo tale da consentire una verifica puntuale su quali tra queste dovranno essere rimosse, semplificate o semplicemente modificate) ex art. 39 della direttiva ha a nostro avviso una pari, se non superiore, importanza rispetto al testo del decreto legislativo di recepimento della direttiva.** Non possiamo quindi che dolerci, ribadendo quanto già detto al tavolo tecnico, del mancato confronto su tale relazione, sollecitando che su di essa anche in un momento successivo all'adozione del decreto si possa avere un approfondimento. In proposito, peraltro, anche con riferimento alle procedure oggetto di comunicazione nelle riunioni, la

ricognizione delle procedure esistenti, quale in particolare contenuta nel documento del Ministero dello Sviluppo Economico che è stato consegnato al tavolo tecnico, sono molto utili ma si sarebbe dovuto analizzarle in maniera dettagliata, ai fini indicati dalla direttiva, cosa che invece non è stata fatta.

Per quanto riguarda il settore del commercio indichiamo nella seconda parte della presente nota le osservazioni che proponiamo.

Per quanto riguarda i servizi socio assistenziali e di inclusione lavorativa svolti dalle cooperative sociali ex lege 381, facciamo nostre le considerazioni e richieste contenute nel documento di Confcooperative; ad integrazione, riteniamo che tali servizi rientrino pienamente nella esclusione dal campo di applicazione, ai sensi dell'art. 2, lettera j della direttiva (che così recita: “i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato”); chiediamo quindi fortemente di integrare conseguentemente le esclusioni previste dall'art. 2 della bozza di decreto legislativo, che, per motivi che ci sfuggono, non le comprendono.

Per quanto riguarda il settore dei servizi non distributivi, riteniamo in particolare sproporzionate, in misura maggiore o minore, molteplici procedure autorizzative a livello regionale, e quindi da semplificare ai sensi della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di proporzionalità; ciò con particolare riferimento al settore della ristorazione collettiva, specialmente per quanto concerne la disciplina della Dia e del preposto; ci riserviamo di inviare documentazione in proposito.

Infine, **per quanto riguarda le attività professionali ordinistiche**, si ricorda che la legislazione del nostro Paese fa divieto del loro esercizio in forma societaria. In proposito, riteniamo che tale legislazione vigente nel nostro Paese sia in contrasto sostanziale con i contenuti della Direttiva (si vedano i Considerando 65, libertà di stabilimento, e 73) e possa, se mantenuta, quantomeno determinare un handicap nei confronti dei soggetti professionali stabiliti in altri Paesi UE e/o potenzialmente spingere allo spostamento di sede legale di importanti prestatori italiani di attività professionali.

Venendo allo schema di decreto predisposto per dare attuazione alla direttiva, riteniamo necessari alcuni chiarimenti, che andiamo di seguito ad evidenziare.

1. **Art. 2 comma 2** : ci sembra da chiarire la portata della norma. In particolar modo non si comprende in modo puntuale la casistica delle attività connesse all'esercizio dei pubblici poteri.
2. **Art. 6 comma 1 lett. b): non riteniamo conforme alla direttiva l'estensione dell'esclusione ai servizi farmaceutici, che non sono espressamente**

menzionati nella direttiva fra i servizi esclusi; ne chiediamo quindi la reintroduzione.

3. **Art. 9 comma 4:** a nostro avviso la norma prevista dovrebbe essere inserita nelle disposizioni contenute nell'art. 13 (titoli autorizzatori) e non nell'art.9. Questo perché l'art. 9 attiene ai titoli e non già al regime autorizzatorio.
4. **Art. 10 comma 2:** manca il riferimento (previsto nella direttiva 123) “allo stesso Stato membro”.
5. **Art. 12:** tra i criteri da adottare manca il riferimento alla trasparenza (contenuto nella direttiva). Al comma 4, manca il riferimento all'adeguatezza della durata del titolo, presente invece nella direttiva per i casi di titoli autorizzatori con durata limitata. L'ultima parte del comma 4 è a nostro avviso da meglio formulare, in quanto la direttiva, testualmente, vieta la concessione di vantaggi ad altre persone che abbiano legami con il prestatore; di contro nello schema proposto la formulazione è diversa e rischia a nostro avviso di distorcere il significato del limite voluto dalla direttiva.
6. **Art. 13:** innanzitutto si rilevano alcune mancanze. In primo luogo mancano i riferimenti ai paragrafi 3 e 6 dell'art 13 della direttiva. **In particolare, è a nostro avviso fondamentale riprendere nel decreto legislativo l'obbligo, previsto dalla direttiva, di informare in tempo congruo i richiedenti della incompletezza della documentazione, in quanto il silenzio assenso decorre, in base alla bozza di decreto di recepimento, solo dal momento dell'esibizione di una documentazione completa. In mancanza, dunque, di un limite temporale entro cui l'amministrazione sia tenuta a segnalare eventuali lacune della produzione documentale, il termine del silenzio assenso potrebbe essere allungato a dismisura. In secondo luogo, mancando il dettaglio dei procedimenti presenti nell'allegato 1, risulta impossibile dare una valutazione sostanziale della disposizione. Infine, va segnalata, come rilevante criticità, la insufficiente chiarezza della bozza di decreto in relazione ai titoli autorizzatori.** Infatti, da una parte l'art. 9 richiama il meccanismo della DIA qualificandolo come titolo autorizzatorio, dall'altra l'art. 13 fa riferimento, come regola generale per le autorizzazioni, al diverso meccanismo del silenzio assenso. In conclusione il testo dovrebbe a nostro avviso fare chiarezza: (i) sulla riferibilità della DIA ai procedimenti non soggetti ad autorizzazione; (ii) sul diverso regime applicabile, in via ordinaria, ai procedimenti che, viceversa, verranno ritenuti soggetti a titolo autorizzatorio.
7. **Art. 15:** non si comprende bene la portata della norma nel contesto del decreto. Le attività di per sè in contrasto con norme imperative, ordine pubblico o buon costume, dovrebbero di regola essere illecite.

8. **Art. 17:** mancano i criteri di proporzionalità e non discriminazione contenuti nell'art. 15 par. 3 della Direttiva che devono coesistere con i motivi di interesse generale.
9. **Art. 19:** nello schema di decreto legislativo il riferimento è limitato alla prestazione temporanea, mentre l'art. 16 della Direttiva non contiene riferimento alcuno alla temporaneità della prestazione.
10. **Art. 33:** l'art. 24 della Direttiva sembra stabilire, come regola generale, l'eliminazione totale di limitazioni alle comunicazioni commerciali sulle prestazioni rese nell'ambito di professioni regolamentate, facendo salva la sola possibilità degli ordini professionali di fissare regole coerenti con i requisiti dettati dalla direttiva stessa. Viceversa, l'art. 33, nell'attuale formulazione, sembra dare adito ad una lettura diversa, e più estensiva, che legittima, in presenza di determinate condizioni, il mantenimento di vere e proprie esclusioni e non la mera fissazione di regole comportamentali da parte degli ordini.

2. Regime autorizzatorio e requisiti nelle attività commerciali: le nostre osservazioni.

La Direttiva servizi, nella sezione riferita alla libertà di stabilimento, riveste un particolare interesse anche per la distribuzione commerciale, in quanto la legislazione di molti paesi prevede diversi vincoli di tipo amministrativo nella fase di accesso al mercato.

Una coerente applicazione dei principi contenuti nella direttiva dovrebbe consentire di recuperare il ritardo accumulato nel processo di armonizzazione delle legislazioni attualmente in vigore nei diversi Stati membri. In tale contesto, l'aggancio all'Europa ed ai suoi principi costitutivi rappresenta un elemento di garanzia per ridurre gli ostacoli alle imprese che vogliono operare in maniera trasparente e con un buon grado di competitività.

La direttiva 2006/123/CE, allo scopo di creare un effettivo mercato interno dei servizi, postula l'eliminazione in "modo sistematico" delle misure ingiustificatamente restrittive tuttora presenti nelle legislazioni dei Paesi europei. Per quanto, quindi, la Direttiva abbia una portata generale, con esclusione delle sole materie individuate, è utile una ricognizione delle principali barriere sia all'entrata che allo sviluppo del settore della distribuzione commerciale, intesa in senso ampio e comprendente attività più estese, come la distribuzione carburanti, la diffusione di stampa quotidiana e periodica, la somministrazione di alimenti e bevande.

In particolare, la regolamentazione del settore, di matrice prevalentemente regionale, si basa, oltre che sulla pianificazione urbanistica, anche su una programmazione commerciale che definisce la struttura dei mercati e mal si concilia con il contenuto normativo fondamentale della Direttiva.

La **programmazione avviene normalmente attraverso l'individuazione di bacini di utenza, all'interno dei quali è imposto il rispetto di un equilibrio tra le diverse tipologie di impresa.** Senza contare che, a volte, la pianificazione urbanistica cela, al di là della sua funzione originaria, misure di effettiva programmazione annonaria e commerciale e configura barriere ancora più severe in quanto non giustificate da un "motivo imperativo di interesse generale" secondo quanto prescritto dalla direttiva. Si riscontrano, ancora più in particolare, nella legislazione regionale e nelle programmazioni comunali:

a) Limiti quantitativi e contingentamenti:

Diverse regioni prevedono ancora limiti quantitativi all'insediamento di medie e grandi strutture. *(In alcuni casi l'insediamento di grandi strutture è stato contingentato ed al contempo è stato previsto l'obbligo di destinare almeno il 30% della superficie totale di vendita ad esercizi commerciali di più ridotte dimensioni. In altri casi si è prevista una pianificazione commerciale regionale che individua i Comuni nei quali è consentito l'insediamento di grandi strutture di vendita e si sono stabiliti i limiti minimi delle quote di mercato per il vicinato e i limiti minimi e massimi delle quote di mercato per le medie e le grandi strutture.)* Con tali disposizioni l'amministrazione regionale si sostituisce, di fatto, al libero operare del mercato, intervenendo a disciplinare i rapporti di forza fra le varie tipologie distributive determinando così in maniera precisa la struttura organizzativa che dovrà assumere il settore.

b) Nuova autorizzazione nei casi di ampliamento e trasferimento.

Gli esercizi commerciali già operanti che intendano ampliare la superficie di vendita, trasferirla o trasferirla con ampliamento debbono ottenere, malgrado a suo tempo autorizzati, una nuova autorizzazione, secondo quanto previsto dalla legislazione regionale vigente.

c) Blocchi all'insediamento.

La direttiva espressamente esclude blocchi all'insediamento, anche di natura temporanea, non estranei al nostro ordinamento negli anni passati. Tali misure non hanno natura urbanistica ma rispondono a criteri o a valutazioni di tipo economico-commerciali.

d) Diffusione di stampa quotidiana e periodica

Attualmente la legislazione nazionale prevede la distinzione tra punti **vendita esclusivi e non esclusivi** fra cui quelli della GDO.

Alcune regioni hanno altresì **limitato la vendita** dei soli quotidiani o dei soli periodici per i punti vendita non esclusivi.

Diversi comuni, inoltre, non hanno rilasciato le autorizzazioni ai punti di vendita non esclusivi motivandoli con l'assenza di criteri che gli stessi comuni avrebbero dovuto definire.

e) Somministrazione di alimenti e bevande

L'insediamento all'interno di una media o grande struttura di vendita di un esercizio di somministrazione richiede ancora il rilascio di una apposita autorizzazione distinta da quella dell'esercizio commerciale. Inoltre è sottoposto ad una serie di vincoli di dubbia giustificazione quali la sorvegliabilità, che comporta una particolare ubicazione all'interno della struttura, e l'obbligatoria sussistenza di due distinti punti per l'accesso e l'uscita.

f) Coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti alle procedure autorizzative.

L'articolo 14 comma 6 della Direttiva 123/2006 stabilisce che è vietato il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico

A tale riguardo si sottolinea la necessità di rivedere la composizione delle conferenze dei servizi di cui all'art. 9 commi 4 e 5 del D.Lgs 114/1998 e tutte le disposizioni regionali che prevedono la presenza delle organizzazioni maggiormente rappresentative di imprese commerciali.

In particolare, alle riunioni delle conferenze di servizi, svolte in seduta pubblica, partecipano a titolo consultivo i rappresentanti dei comuni contermini, delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio piu' rappresentative in relazione al bacino d'utenza dell'insediamento interessato. Ove il bacino d'utenza riguardi anche parte del territorio di altra regione confinante, la conferenza dei servizi ne informa la medesima e ne richiede il parere non vincolante ai fini del rilascio della autorizzazione.

g) Vincoli alla libertà di stabilimento: il sistema distributivo carburanti

Il settore distributivo dei carburanti, è stato interessato negli anni passati da un tentativo di ammodernamento del comparto (D.Lgs 32/1998) che tuttavia non ha raggiunto gli obiettivi fissati. In particolare il fallimento del progetto nazionale di riforma, affonda le radici su motivazioni che riguardano la struttura del mercato in Italia e gli ostacoli aggiuntivi introdotti dalle legislazioni regionali soprattutto a seguito della riforma del titolo V della Costituzione che ha attribuito loro competenza esclusiva in materia.

Ciò ha contribuito a disegnare un quadro normativo non del tutto omogeneo circa le norme applicabili e le condizioni richieste per svolgere l'attività di distribuzione di carburanti. Tale situazione ha ostacolato soprattutto gli operatori che intendevano entrare nel mercato, oltre a gravare su quelli già presenti.

I punti vendita gestiti dalla grande distribuzione organizzata sono praticamente assenti a fronte di una situazione europea che vede nella Francia e la Finlandia i Paesi con la percentuale maggiore di presenza della grande distribuzione nel settore dei carburanti.

E' un dato ormai acclarato che nei mercati in cui la grande distribuzione ha fatto il suo ingresso la concorrenza e, di conseguenza, il livello dei prezzi ne hanno risentito positivamente.

Le stesse associazioni dei consumatori hanno sottolineato a più riprese che l'allargamento di questo mercato agli operatori della GDO favorirebbe i consumatori in termini di prezzo finale, come dimostrato nei fatti sia nei pochi punti di vendita della GDO già attivi in Italia, sia all'estero.

In Italia la presenza di impianti di distribuzione carburanti di proprietà della grande distribuzione commerciale è assai limitata e si connota per gli aspetti legati al marchio - che nella grande maggioranza dei casi riproduce quello della compagnia petrolifera - e per elementi legati alla caratteristica dell'approvvigionamento che si realizza ancora presso le compagnie petrolifere.

Complessivamente il numero degli impianti di carburante in Italia è di circa 23.000 con un erogato medio annuo di circa 1.600.000 litri.

Sino allo scorso anno il sistema regolatorio regionale si basava su norme che di fatto ostacolavano l'ingresso nel mercato di nuovi operatori commerciali.

In particolare i vincoli maggiormente presenti nelle normative regionali riguardavano le distanze minime tra impianti, l'obbligo di servizi accessori, l'obbligo di chiusura di vecchi impianti, il contingentamento del numero di impianti.

A causa di queste restrizioni l'Italia è stata deferita alla Corte di Giustizia Europea per violazione del principio sulla libertà di stabilimento.

Per questi motivi nel corso del 2008 il settore della distribuzione dei carburanti è stato oggetto di intervento del Parlamento nazionale (legge 6 agosto 2008, n. 133) che ha rimosso le barriere amministrative all'accesso, costituite soprattutto da norme regionali che, limitando la concorrenza, non hanno consentito nel corso degli anni l'ingresso di nuovi operatori nel settore.

In particolare l'art. 83 bis commi da 17 a 21 della legge 133/2008 ha stabilito che non possono essere introdotti vincoli, aventi finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze e superfici minime, obblighi di servizi e attività non oil.

Con tale provvedimento l'Italia si è adeguata alle indicazioni della Commissione Europea che, il 28 febbraio 2008, ha deferito il nostro Paese alla Corte di Giustizia proprio a causa delle restrizioni in materia di distribuzione carburanti.

Conseguentemente diverse Regioni hanno iniziato ad adottare provvedimenti che recepissero le indicazioni provenienti dal legislatore nazionale e tendenti ad eliminare i vincoli indicati dalla Commissione Europea.

I provvedimenti approvati sino ad oggi, tuttavia, recepiscono solo parzialmente le prescrizioni della legge 133/2008 introducendo, invece, nuove e consistenti barriere all'ingresso di nuovi operatori.

Nei provvedimenti regionali di Piemonte, Lombardia, Friuli, Sicilia ed Emilia Romagna si prevede che tutti i nuovi impianti, per essere autorizzati, dovranno erogare almeno un carburante a scelta tra metano e GPL. In Lombardia, addirittura, è previsto il solo utilizzo del metano. (A questo si aggiungano ulteriori obblighi relativi alla presenza di personale nell'orario minimo, presenza di pannelli fotovoltaici sopra le pensiline, ecc.)

Le Regioni giustificano tali misure con la necessità di promuovere carburanti eco-compatibili a difesa dell'ambiente così come previsto dal comma 21 art. 83 bis della legge 133/2008.

In realtà il comma 21 dell'art. 83 bis stabilisce il principio che le Regioni promuovono “*..il miglioramento della rete distributiva dei carburanti e la diffusione dei carburanti eco-compatibili, secondo criteri di efficienza, adeguatezza e qualità del servizio per i cittadini, nel rispetto dei principi di non discriminazione previsti dal comma 17 e della disciplina in materia ambientale, urbanistica e di sicurezza*”.

Nei fatti questi obblighi realizzano una discriminazione tra impianti nuovi ed impianti esistenti e configurano anche una violazione del principio di proporzionalità richiamato anche dalla Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

L'obiettivo delle Regioni (diffusione di carburanti eco-compatibili) sarebbe possibile e più facilmente raggiungibile, invece, attraverso la predisposizione di adeguati incentivi, non solo di natura economica, sia per gli impianti nuovi che per quelli già esistenti, quali il riconoscimento di un diritto all'ampliamento della superficie sulla quale insediare l'impianto. In tal modo la promozione di carburanti eco-compatibili avrebbe maggiori possibilità di successo perché coinvolgerebbe un numero elevato di impianti esistenti e non solo una quantità molto ristretta di nuovi operatori.

L'introduzione dell'obbligo di erogare GPL e/o metano, per i soli nuovi impianti, avrà il solo effetto di limitare fortemente l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, poiché tale prescrizione incide sulla natura del formato, sui relativi costi, sulla consistenza della superficie minima, e sulla localizzazione dell'impianto.

Gli impianti nei quali si eroga GPL o metano, infatti, possono funzionare in modalità self service solo se presso l'impianto è presente personale addetto in grado di intervenire tempestivamente in caso di emergenza. In assenza di questi requisiti il rifornimento self service è vietato. (*Decreto Ministero Interno 24 maggio 2002 come modificato dal Decreto Ministero Interno 11 settembre 2008 e DPR 340/2003 come modificato dal Decreto Ministero Interno del 23 settembre 2008*).

L'erogazione di GPL e metano, per di più, necessita di distanze di sicurezza che, di fatto, reintroducono un vincolo di superficie minima della struttura, condizionando pesantemente la scelta imprenditoriale dell'operatore commerciale.

Tutto ciò costituisce, a nostro parere, una forte limitazione alla libera scelta imprenditoriale dei nuovi operatori ed in particolare della grande distribuzione.

Tale impostazione non tiene conto del fatto che la distribuzione moderna, se posta nella condizione di poter adeguatamente intervenire nel mercato, può contribuire in maniera rilevante ad un effettivo ammodernamento della rete, sia dal punto di vista delle dimensioni e della modernità degli impianti, sia da quello della diminuzione dei prezzi al consumo.

I nuovi vincoli introdotti dalle norme regionali: profili di anticoncorrenzialità.

L'imposizione dell'obbligo per i soli nuovi impianti (e quindi con esenzione degli impianti già esistenti) di commercializzazione di gas metano o Gpl costituisce un indebito vincolo all'ingresso al mercato di riferimento, tale da ostacolare di fatto l'apertura di nuovi impianti presso i punti di vendita della GDO.

Queste prescrizioni, infatti, prevedono il rispetto di limiti ubicazionali (soprattutto nel caso del metano), limiti di superficie per rispettare tutti i vincoli di sicurezza imposti dalle norme, un aggravio di costi conseguente agli investimenti specifici per tali impianti, l'adozione di un modello gestionale obbligato, con impiego di personale destinato alla sorveglianza e alla gestione delle sole pompe di distribuzione di gas metano o G.p.l.

Nessuno di tali vincoli grava invece sugli impianti esistenti. Attraverso tali vincoli, tutte le imprese che intendono entrare nel mercato della distribuzione dei carburanti – ed in particolare le imprese operanti nella GDO – risultano palesemente svantaggiate rispetto alle imprese già operanti sul mercato dovendo effettuare investimenti più consistenti rispetto a quelli sostenuti dagli operatori oggi presenti, essere assoggettati ai vincoli dimensionali, ubicazionali e di gestione dell'erogazione del carburante imposti dalla speciale normativa di sicurezza che si accompagna alla installazione e funzionamento di impianti di distribuzione di gas metano o Gpl cui non sono invece assoggettati gli operatori già presenti sul mercato, che non sono obbligati a commercializzare tali prodotti.

In particolare tali norme hanno un evidente contenuto discriminatorio, andando a colpire soltanto i nuovi operatori che intendono entrare nel mercato della distribuzione dei carburanti, senza nel contempo porre alcun onere o vincolo a carico degli operatori già presenti sul mercato.

Tale discriminazione è del tutto ingiustificata rispetto al fine che le norme regionali dichiarano di voler perseguire e cioè la diffusione dei combustibili eco-compatibili, che per ciò stesso dovrebbe riguardare tutti gli impianti di distribuzione di carburante, siano essi già esistenti che da installare.

Tale contenuto discriminatorio è ancora più evidente per le imprese che operano nella GDO, per le quali la localizzazione di punti di vendita – ove devono essere ubicati i nuovi impianti – e le relative superfici soggiacciono agli ulteriori vincoli urbanistici e ambientali propri di siffatti insediamenti commerciali.

Inoltre tali provvedimenti non sono giustificati da imperiosi motivi di interesse pubblico. Pur condividendosi l'obiettivo di promuovere la diffusione di carburanti eco-compatibili nel contesto di una politica ambientale tesa a diminuire le emissioni

nocive nell'atmosfera, ciononostante il raggiungimento di tale obiettivo non può certo ritenersi condizionato dall'adempimento dell'obbligo imposto per l'apertura di nuovi impianti di distribuzione di carburanti, posto che – semmai – esso è correlato alla promozione di una più ampia politica di riduzione delle immissioni atmosferiche inquinanti nell'industria, nel riscaldamento degli edifici, nella produzione di energia etc. Le norme regionali non sono idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito, posto che non incidono sulla diffusione ed utilizzazione degli autoveicoli che dovrebbero utilizzare carburanti eco-compatibili.

In assenza di contestuali misure regionali atte ad incentivare l'uso di tali autoveicoli, la maggiore presenza di impianti per la commercializzazione di tali carburanti appare evidentemente inidonea a conseguire alcun risultato.

In ragione di quanto osservato le misure previste dalle leggi regionali contestate si rivelano non solo inidonee al raggiungimento dello scopo perseguito ma altresì in grado di determinare effetti ulteriori e perniciosi sul mercato della vendita dei carburanti, limitando – senza alcun effetto utile rispetto allo scopo perseguito – l'ingresso nel mercato di nuovi operatori. Questi provvedimenti regionali sono stati oggetto di una recente segnalazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (*Segnalazione AGCM del 3 marzo 2009 in Boll. N. 8/2009*). In particolare nel rilevare che le Regioni “hanno previsto che nessun nuovo punto di vendita di carburanti possa essere autorizzato se non dotato anche di impianto per la somministrazione di Gpl o gas metano”, l'Autorità ha espressamente rilevato come “*gli obblighi di questo tipo siano idonei ad accrescere significativamente i costi dei nuovi entranti, nonché a ridurre il numero dei soggetti potenzialmente disposti a svolgere questa attività, ad esempio perchè accrescono le dimensioni minime richieste per i nuovi impianti riducendo il numero dei siti idonei ad ospitare i nuovi punti vendita.*

Atteso che agli operatori già presenti non viene imposto alcun obbligo analogo, tali previsioni determinano una grave disparità di trattamento a danno delle imprese interessate ad aprire nuovi distributori di carburante, che possono costituire delle vere e proprie barriere all'accesso a questo mercato. Al riguardo, non si può non rilevare come i pur condivisibili obiettivi di tutela ambientale debbano essere perseguiti, se del caso, impiegando strumenti non discriminatori quali, ad esempio, la concessione di incentivi e comunque utilizzando modalità che non creino ingiustificate condizioni di favore per chi è già attivo nel settore.

D'altra parte, la stessa norma nazionale che ha liberalizzato la distribuzione carburanti, nell'auspicare la promozione della vendita di carburanti eco-compatibili si è anche premurata, come si è visto, di raccomandare esplicitamente che ciò avvenisse nel rispetto dei principi di non discriminazione.

Al contrario, le norme regionali citate, che impongono degli obblighi asimmetrici in capo ai nuovi entranti, finiscono per reintrodurre quelle barriere all'accesso alla distribuzione di carburanti che la legge nazionale aveva finalmente rimosso”.

Roma, 30 ottobre 2009