

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3288

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

USELLINI, COLUCCI, SERRENTINO, MASSARI, BALESTRACCI, BORTOLANI, CASINI PIER FERDINANDO

Presentata il 25 ottobre 1988

Norme per l'esercizio e gestione dei distributori di carburante

ONOREVOLI COLLEGHI! — La prospettiva del 1992 con l'avvio del mercato libero europeo impone, anche per il settore della distribuzione dei carburanti per autotrazione, un adeguamento delle strutture tecnico-commerciali della rete di vendita al pubblico che conferisca competitività ed efficienza al sistema rendendolo idoneo al confronto con le altre realtà europee.

Da un decennio è in atto il tentativo di « razionalizzare » la sovradimensionata rete di distribuzione carburanti ma forse a causa di impropria impostazione iniziale e di strumenti normativi inadatti il risultato è stato insoddisfacente. Le ener-

gie impegnate sia a livello centrale che regionale per lo studio delle varie situazioni e la stesura e adozione di « Piani di ristrutturazione » non sono state premiate, nei fatti, dalla realtà. Infatti gli indirizzi verso azioni coercitive per l'eliminazione di impianti, tracciati dai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1978 e del 1982 non hanno dato i risultati ipotizzati, anzi, con l'accoglimento da parte dei TAR di numerosi ricorsi dei concessionari colpiti, si è praticamente paralizzata ogni azione impositiva rendendo in gran parte inoperanti quei « Piani » che soltanto poche regioni avevano approntato.

Di contro, dove le amministrazioni locali hanno agito con forme incentivanti, richiedendo ed ottenendo la collaborazione degli operatori del settore, si sono ottenuti risultati positivi. Infatti la ristrutturazione della rete comporta un notevole impegno finanziario da parte degli operatori concessionari i quali, nell'assumere decisioni sui relativi investimenti, debbono poter sviluppare i propri conti economici senza essere condizionati da rigidi schemi prefabbricati dall'esterno, e debbono poter articolare prospettive di valutazione proiettate negli anni futuri. È fuori discussione, infatti, che la pubblica amministrazione, essendo la distribuzione carburanti un « pubblico servizio », ha il diritto-dovere di indicare modelli nazionali e locali di riferimento o di tendenza affinché il sistema, nel suo insieme, risulti il più economico e razionale possibile. Ma è altrettanto vero che i concessionari-imprenditori non possono vedersi obbligati ad assumere perdite od oneri finanziari irrazionali, dovendosi, invece, attendere, dalla pubblica amministrazione, snellimenti burocratici e forme di incentivazione che convogliano le loro iniziative verso i predetti modelli di riferimento.

È rilevante il fatto che questi concetti siano già stati recepiti dal Governo tant'è che nella delibera CIPE del 20 marzo 1986, con notevole variazione di indirizzo rispetto alle precedenti, sono state date chiare indicazioni in tale senso affermando:

« Contestualmente alle introduzioni di nuovi criteri in materia di prezzi il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato adotterà gli strumenti amministrativi e promuoverà le iniziative legislative per:

consentire agli operatori la più ampia scelta e la massima flessibilità nella realizzazione degli investimenti necessari ad attuare la razionalizzazione della rete, consistente nella riduzione del numero dei punti vendita e nel correlativo miglioramento dell'efficienza della rete distributiva, che deve essere ammo-

dernata e dotata delle nuove tecniche di vendita in armonia con i processi in atto nei Paesi europei;

modificare il sistema degli orari e delle turnazioni in modo che venga garantito un orario di servizio obbligatorio e valido su tutto il territorio nazionale.

Per i problemi connessi alla ristrutturazione della rete il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato promuoverà l'istituzione di un fondo diretto a favorire l'uscita dal mercato degli operatori marginali ».

Purtroppo, però, a distanza di due anni, tali indirizzi, nella realtà, risultano inapplicati. Rimane dunque sempre più pressante l'esigenza di adozione di « strumenti amministrativi » e di « iniziative legislative » che consentano di rimuovere lo stato di ibernazione della « razionalizzazione » della rete distributiva di carburanti.

In parallelo non può essere ignorata la necessità di chiarezza e di certezze nei rapporti fra le componenti sociali del settore. Anche su tale problematica è necessario tener conto della delicata « gestione » degli ingentissimi investimenti indispensabili per « razionalizzare e ammodernare » la rete onde armonizzarla con quella degli altri Paesi europei. L'imprenditore, infatti, deve potere verificare e garantirsi, nell'arco degli anni, circa il rispetto dei presupposti che hanno determinato la decisione di investire. Tale garanzia rinvia appunto dalla chiarezza di rapporti con tutti i protagonisti sociali che agiscono sulla scenario della distribuzione dei carburanti, ed in particolare con i gestori.

L'ormai prossimo avvio del mercato unico europeo suggerisce di ridefinire la figura del gestore che dovrà assumere una nuova veste imprenditoriale. Ne consegue che le parti devono essere messe in condizione, in linea con quanto già avviene in Europa, di poter liberamente scegliere, oltre al contratto di cessione in uso gratuito delle attrezzature di distribuzione, previste dalla normativa vigente, anche ogni altro tipo di contratto sempre-

ché in armonia con i dettami del codice civile, come evidenziato sin dal 1985 dalla Commissione per lo studio dei mercati petroliferi europei istituita dal Ministero dell'industria e affidata alla segreteria generale del CIP.

È da rilevare in proposito che lo specifico aspetto commerciale della distribuzione carburanti non è stato regolamentato dalla legge 11 giugno 1971, n. 426, (disciplina del commercio) in quanto tale attività è qualificata come « pubblico servizio ». Tale qualifica è indicata all'articolo 16 del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, con il quale fu reintrodotta l'istituto della « concessione » in sostituzione di quello della « autorizzazione » che nell'arco di circa 20 anni, aveva provocato un imponente sviluppo della rete distributiva consentendo l'ingresso di numerosi piccoli operatori, di norma non appartenenti al settore, per un 40 per cento circa della rete. Per evitare l'eventuale ripetersi di tale distorsione è quindi opportuno rimanere ancorati all'istituto della « concessione » che sembra essere l'unico in grado di garantire il giusto livello dimensionale della rete. Lo stesso decreto-legge indicava anche che la gestione dell'impianto di distribuzione poteva, dai concessionari, essere affidata a terzi mediante « contratti aventi ad oggetto la cessione gratuita dell'uso degli apparecchi di distribuzione e delle attrezzature sia fisse che mobili ».

La validità dei concetti fondamentali di tale legge è da ritenersi ancora attuale in quanto la stessa è garanzia di permanenza dell'istituto concessivo, il solo in grado di controllare il giusto livello dimensionale della rete distributiva di carburanti.

Mantenendo fermi tali concetti è ora necessario provvedere sulla base delle direttive definite dalla presente proposta di legge, all'emanazione di provvedimenti che mirino a sbloccare la situazione di stallo già evidenziata e consentano di attuare lo sviluppo della razionalizzazione ed ammodernamento della rete per soddisfare le esigenze imposte dalla prospettiva, ormai imminente, del mercato unico europeo.

Passiamo ora al contenuto della proposta di legge, articolo per articolo.

Articolo 1. Nell'evidenza del fatto che l'attività di distribuzione carburanti assolve « fini di utilità generale » come indicato all'articolo 43 della Costituzione e, pertanto, è da qualificarsi come « pubblico servizio », è confermato l'istituto della concessione con specifico richiamo a quanto indicato dall'articolo 16 del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034.

Il presente articolo, quindi, sottolinea due punti essenziali e cioè:

la validità dell'istituto della « concessione »;

la validità dello spirito del citato decreto-legge n. 745 del 1970.

Articolo 2. Come indicato nella delibera CIPE del 20 marzo 1986, si intende ridare dinamicità al processo di ristrutturazione ed ammodernamento della rete incentivando i concessionari alla collaborazione con la pubblica amministrazione nella riduzione numerica degli impianti e mantenendo nel contempo la possibilità di scelte alternative, per gli operatori stessi, senza condizionamenti esterni per la decisione sui relativi investimenti. Saranno importanti i criteri e le modalità di rilascio delle concessioni, indicate al comma 3, che dovranno ispirarsi a indirizzi di liberalizzazione e snellimenti burocratici per accelerare il processo di ristrutturazione e ammodernamento della rete.

Articolo 3. La creazione del Fondo, anch'esso in linea con la richiamata delibera CIPE del 20 marzo 1986, è fatto essenziale che interessa tutti i protagonisti del settore, non vuole essere soltanto un rimborso per danni subiti nell'eliminazione di un'attività lavorativa e imprenditoriale ma intende porsi come attivo strumento incentivante che faciliti l'uscita dal mercato di operatori che ne ravvisino la convenienza e ne facciano libera scelta.

Anche per tale strumento sarà importante l'indicazione dei criteri di esecuzione in quanto l'efficienza incentivante

può essere garantita soprattutto dalla snellezza delle procedure e dalla tempestività del riconoscimento.

Articolo 4. Anche questo articolo rispecchia gli indirizzi del CIPE e l'allineamento alle altre realtà europee.

Articolo 5. Nella prospettiva del mercato unico europeo è importante che siano improntati a chiarezza i ruoli delle parti sociali operanti nel settore e che si tengano presenti due punti essenziali:

figura del gestore che deve assumere una nuova veste imprenditoriale con possibilità quindi di contrattare rapporti anche diversi da quello di cessione d'uso

gratuito, sempre nell'ambito delle forme previste dal codice civile;

garanzia per l'imprenditore che le forme contrattuali non lo esproprio, di fatto, del bene patrimoniale costituito con notevoli investimenti e che consentano il governo del bene stesso per assicurare il ritorno degli investimenti e la difesa dell'immagine.

Questi due punti possono trovare conciliazione nell'ampliamento dello spazio negoziale fra le parti tendente a forme contrattuali già diffuse nel resto d'Europa.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. L'attività di distribuzione di carburanti per autotrazione, essendo configurabile come attività rientrante nella sfera del pubblico servizio, è sottoposta all'istituto concessivo come previsto dall'articolo 16 del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034.

ART. 2.

1. Al fine di poter realizzare la ristrutturazione della rete di distribuzione di carburanti sono assentite operazioni di concentrazione e di potenziamento dei punti di vendita di distribuzione di carburante per autotrazione.

2. I concessionari ai quali vengano revocate concessioni ovvero che rinuncino a concessioni di impianti esistenti e non chiedano l'indennizzo di cui all'articolo 3 o che rinuncino a chiedere il rinnovo delle concessioni scadute nell'anno precedente la data di entrata in vigore della presente legge o che scadano nel triennio successivo, hanno diritto ad ottenere concessioni sostitutive per la realizzazione di nuovi impianti nel rapporto di uno a due, ovvero la modifica, per ogni concessione rinunciata o revocata o non rinnovata, di altra concessione in atto mediante potenziamento dell'impianto anche con l'erogazione di diverso tipo di carburante.

3. I criteri e le modalità per il rilascio delle concessioni sostitutive sono stabiliti con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 3.

1. Per il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione di cui all'articolo 2, è istituito un fondo destinato alla corresponsione di indennizzi a favore dei gestori e dei concessionari dei predetti impianti in esercizio.

2. Su conforme provvedimento del Comitato interministeriale prezzi una quota parte della maggiorazione di cui al punto 1) del provvedimento CIP n. 26 del 6 luglio 1982, quale risulta modificato dal provvedimento CIP n. 28 del 9 ottobre 1987 e da successive eventuali modificazioni, dovrà essere destinata, nella misura di lire 1,50 per litro, alla costituzione di un fondo gestito dalla Cassa conguaglio per i gas di petrolio liquefatto, destinato alla corresponsione di indennizzi a favore dei gestori e dei titolari delle concessioni rinunciate, revocate o non rinnovate di cui all'articolo 2.

3. La misura dell'indennizzo a carico del fondo è stabilita per i gestori in relazione al margine lordo dell'erogato medio dell'ultimo triennio rapportato alla durata residua del contratto di gestione e per i concessionari in relazione al valore economico residuo degli impianti da rimuovere nonché al costo di rimozione ed è in alternativa all'ottenimento delle concessioni come previsto all'articolo 2.

4. Il fondo dura tre anni, la sua dotazione annuale è di 25 miliardi di lire, comunque, nel triennio non potrà superare i 75 miliardi di lire globali.

5. I criteri per la determinazione dell'indirizzo e le procedure per la relativa erogazione, sono stabiliti con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

6. La concessione dell'indennizzo al gestore costituisce causa di risoluzione di diritto del contratto di gestione.

ART. 4.

1. Per l'espletamento del pubblico servizio l'orario minimo settimanale di apertura diurna degli impianti deve essere di 52 ore. Le regioni, per la parte di loro competenza, possono, d'intesa con le categorie interessate, impartire direttive ai sindaci affinché siano realizzate graduali liberalizzazioni degli orari e delle turnazioni, fermo restando l'orario minimo di 52 ore settimanali.

2. Nessun recupero è dovuto per le festività infrasettimanali.

3. I sindaci, nelle località di villeggiatura, valuteranno l'opportunità di chiusure nei periodi di bassa stagione turistica.

4. Gli impianti ubicati sulle autostrade e sui raccordi autostradali devono svolgere servizio continuativo senza interruzioni.

5. Gli impianti funzionanti a *self service* e *pre payment* possono restare sempre aperti.

ART. 5.

1. I titolari delle concessioni di impianti di distribuzione automatica di carburanti per uso autotrazione possono affidare a terzi la gestione degli impianti medesimi con contratti aventi ad oggetto la cessione gratuita dell'uso degli apparecchi di distribuzione e delle attrezzature sia fisse che mobili. Tali contratti si risolveranno in caso di mancato rinnovo della concessione. In detti contratti è possibile prevedere per il gestore un periodo di chiusura di due settimane consecutive ogni anno; inoltre devono essere previsti il divieto per il gestore di cedere il contratto d'uso o di affidare a terzi la sua esecuzione e i casi in cui il contratto si risolve di diritto ai sensi dell'articolo 1456 del codice civile. Dovranno essere, inoltre, previste le condizioni alle quali è consentita la continuazione del rapporto instaurato con il gestore in caso di suo decesso o interdizione.

2. La gestione degli impianti di distribuzione automatica di carburanti per uso autotrazione potrà altresì essere affidata dai titolari delle concessioni a terzi con forme contrattuali diverse da quelle di cui al comma 1, purché previste dal vigente codice civile.

ART. 6.

1. L'ottavo comma dell'articolo 16 del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034, è abrogato.