

COMMISSIONE PARLAMENTARE

**consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59**

Martedì 18 novembre 1997. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI. — Intervengono il Sottosegretario di Stato per l'industria Umberto Carpi ed il Sottosegretario di Stato per il lavoro Elena Montecchi.

La seduta comincia alle 14,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI avverte che, se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori della seduta è assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Comunicazioni del Presidente.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, con lettera inviata in data 17 novembre 1997, ha risposto alla sua lettera del 7 novembre 1997, prendendo atto delle difficoltà, in quell'occasione prospettate, di organizzare i lavori della Commissione a causa della frequente concomitanza con i lavori delle Commissioni

permanenti e dell'Aula di entrambi i rami del Parlamento.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI propone di invertire l'ordine del giorno, passando, in primo luogo, all'esame dello schema di decreto legislativo in materia di razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti attuativo della delega conferita dall'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

La Commissione concorda.

Parere su atti del Governo.

Schema di decreto legislativo in materia di razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti attuativo della delega conferita dall'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

(Inizio dell'esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto in titolo con la relazione del senatore Antonio Duva.

Il senatore Antonio DUVA, *relatore*, fa presente che l'oggetto del provvedimento, la portata degli interessi economici e di categoria coinvolti, la capillarità del mercato investito dalle misure di razionaliz-

zazione predisposte dal Governo spiegano l'attenzione con cui si guarda alle scelte prospettate.

Si tratta peraltro di problematiche connesse ad approfondimenti di politica industriale e commerciale e, per altro verso, di intese in materia di relazioni industriali fra le parti e i livelli istituzionali competenti che in altre e appropriate sedi potranno e dovranno trovare i loro esiti più convenienti nell'ambito della corretta visione di concertazione che costituisce — a suo avviso — un caposaldo oggi più che mai decisivo per orientare gli indirizzi di politica economica e sociale nella direzione dell'interesse generale.

Precisando che le considerazioni formulate risulteranno certamente inadeguate ad esaurire la problematica relativa al provvedimento in argomento, si augura che esse possano contribuire a orientare la conclusiva redazione del decreto in modo tale che la razionalizzazione prospettata si ponga su basi più solide e idonee a conseguire un maggiore livello di consenso.

Entrando nel merito del provvedimento e ritenendo opportuno soffermarsi preliminarmente sulla portata complessiva dell'esercizio della delega così come configurato nello schema di decreto in titolo, rileva che da più parti sono stati avanzati rilievi circa l'eccesso di delega su taluni aspetti del provvedimento stesso, tali, quindi, da renderlo inficiabile sotto il profilo della legittimità costituzionale. Si augura che la Commissione, per l'economia della discussione, esprima sin dalla fase di avvio dell'esame un orientamento su tale così rilevante questione. Fa presente che, a suo avviso, non sembrano convincenti le argomentazioni critiche pur autorevolmente avanzate. Si tratta, infatti, di rilievi che investono essenzialmente i principi ispiratori della legge 15 marzo 1997, n. 59, più che le norme contenute nello schema di decreto.

L'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997 — che attribuisce al Governo il potere, indubbiamente assai ampio, di intervenire nella predisposizione di una disciplina attuativa volta a « ride-

finire, riordinare e razionalizzare » la normativa in materia di « attività economiche ed industriali » concernenti un'ampia gamma di settori produttivi — trova il suo fondamento e i suoi limiti sia nella stessa legge n. 59 del 1997 (in particolare per quanto concerne l'osservanza dei principi e dei criteri di cui all'articolo 4, comma 3, e all'articolo 12, comma 1, sui collegamenti funzionali tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e le amministrazioni interessate) sia in precedenti normativi e giurisprudenziali.

È utile ricordare, per esempio, l'articolo 14, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che prevede l'ammissibilità di una delega plurima.

Gli « oggetti distinti suscettibili di separata disciplina » ai quali la legge n. 400 del 1988 fa riferimento sono individuati, nel caso in questione, nella articolata produzione di decreti legislativi emanati sulla base della legge n. 59 del 1997.

Ritiene che l'esigenza di indicare con precisione i principi e i criteri direttivi ai quali conformare le norme delegate — costantemente richiamata in sede scientifica (Rescigno, Paladin) — non appare dalla legge n. 59 del 1997.

E quand'anche la sua traduzione applicativa mettesse in luce, su singoli aspetti, carenze (ciò che a suo avviso si verifica su qualche punto), tale insufficienza non sarebbe comunque atta a determinare una condizione di illegittimità costituzionale, se si tiene conto degli orientamenti ricavabili dalla sentenza della Corte costituzionale 22 gennaio 1992, n. 4.

In ogni caso, se l'approfondimento di un esame dei profili di natura costituzionale del provvedimento in esame può soddisfare un'esigenza di principio in sé legittima, è certo che assai più produttivo di effetti positivi sull'esercizio della delega in corso appare il concreto esame dello schema di decreto soprattutto per ciò che riguarda i suoi, in effetti non pochi, aspetti controversi.

Una tale disamina può infatti risultare utile per rendere il provvedimento più efficace e meglio aderente alla sua finalità

ispiratrice che è – sinteticamente – quella di rendere il comparto distributivo dei carburanti più razionale, trasparente e concorrenziale.

Il Governo ha dichiarato, infatti, di voler mettere a punto un processo di trasformazione di tale settore che, in tempi accelerati e tuttavia compatibili con l'equilibrio economico delle imprese interessate, produca effetti visibili a vantaggio dei consumatori.

In quale grado le misure in via di adozione siano aderenti alla delega e se esse risultino migliorabili sono i quesiti ai quali deve dare risposta la Commissione.

Si tratta di interrogativi ai quali la particolare ampiezza del provvedimento delegato conferisce un particolare valore.

D'altra parte l'esercizio del controllo parlamentare sulla funzione legislativa attribuita al Governo – non a caso previsto dalla legge n. 59 del 1997 con una procedura ben più penetrante di quella fissata in via generale dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 – deve emergere proprio in tali circostanze, confermando l'accortezza con cui la stessa legge n. 59 è stata concepita e varata.

Confidando nella possibilità che ciò si verifichi, fa notare che il Governo – al di là della possibilità di cui dispone in via generale (articolo 10 della legge n. 59 del 1997) di interventi entro un anno, correttivi e integrativi dei provvedimenti delegati – ha manifestato piena disponibilità, attraverso un'autorevole dichiarazione resa nei giorni scorsi alla Commissione per le questioni regionali, all'accoglimento di proposte migliorative che venissero avanzate in sede di parere.

Se ciò in parte è già avvenuto per quanto riguarda il ruolo e le funzioni delle regioni e delle autonomie locali, dovrà ancora realizzarsi anche in materia di perfezionamento della spinta alla liberalizzazione, di più deciso impulso alla concorrenza e di raccordo con la normativa europea.

Dichiara che, in caso contrario, diventerebbe altrimenti difficile proporre alla Commissione – com'è peraltro sua aspi-

razione – l'espressione di un parere favorevole allo schema di decreto legislativo.

Passando all'analisi del grado di concorrenza nel settore dei carburanti, evidenza che è da tempo diffusa l'opinione – confermata peraltro anche nella relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo in esame – che il sistema di distribuzione dei carburanti in Italia presenti gravi carenze e squilibri sotto il profilo dell'economicità, della trasparenza e del grado di concorrenza con pregiudizio per lo sviluppo produttivo in particolare modo di alcune aree.

Colpisce, tra l'altro, che nel corso degli ultimi anni, mentre si sono indubbiamente registrati progressi nel campo della raffinazione – attraverso una significativa riduzione dell'impatto ambientale degli impianti e un aumento della qualità media dei prodotti petroliferi – ben poco è invece cambiato nelle altre due fasi della filiera produttiva del settore quali la logistica e la rete distributiva.

Quest'ultima, nel corso degli ultimi venti anni, ha registrato una contrazione consistente solo dei chioschi e dei punti di vendita isolati. Modesta invece è stata, secondo i dati stimati dall'Unione petrolifera, la diminuzione del numero delle stazioni di servizio e di rifornimento; una crescita contenuta (da 400 a 469), infine, ha riguardato gli impianti più moderni, quali gli impianti autostradali.

Facendo notare che il suddetto stato di cose è ben riassunto nella relazione ministeriale illustrativa del provvedimento in esame, laddove si sottolinea l'eccessivo numero degli impianti italiani in rapporto ai *partner* europei comparabili, il loro più ridotto erogato medio e l'insufficiente grado di concorrenza nella distribuzione dei carburanti, constata che in Italia si registra un alto grado di concentrazione nel settore, diversamente dagli altri paesi europei, visto che le società petrolifere detengono la totalità degli impianti autostradali e circa il 70 per cento degli impianti controllati direttamente sono collocati sulla rete stradale. A questi ultimi vanno aggiunti gli impianti dei soggetti

indipendenti ma convenzionati con le compagnie per la fornitura di carburanti.

Attingendo sempre alla relazione ministeriale, nota che le caratteristiche di una struttura non concorrenziale sono determinate soprattutto dalla presenza di barriere per l'ingresso di nuovi soggetti a causa del vigente regime concessorio, del blocco delle concessioni, dei rigidi rapporti contrattuali tra concessionari e gestori e delle difficoltà di abolizione dei vincoli per la vendita di prodotti non petroliferi e per gli orari.

Anche il sistema di approvvigionamento registra infine la posizione dominante di un unico operatore (54 per cento dell'Agip seguita dalla Esso con il 3 per cento).

Meritano, poi, attenzione i riflessi di tale situazione sui prezzi finali dei prodotti petroliferi: i dati forniti dalla relazione ministeriale sono eloquenti. Dal terzo trimestre 1991 il regime amministrato dei prezzi petroliferi è stato sostituito da quello sorvegliato. Dal secondo trimestre 1994 i prezzi sono stati liberalizzati, ma durante tale arco temporale i margini sono cresciuti più del doppio rispetto ai prezzi.

Rilevando che è stato constatato, sia prima che dopo la caduta dei vincoli amministrativi, un sistematico allineamento dei prezzi finali praticati dalle singole compagnie petrolifere, sottolinea — in sintonia con quanto emerge dalla relazione ministeriale — che il venir meno dei predetti vincoli in un mercato sostanzialmente non concorrenziale ha favorito — in proporzione geometrica — non già la liberalizzazione ma le rendite di posizione acquisite precedentemente.

Significative, in proposito, anche le recenti polemiche sui prezzi dei prodotti petroliferi, alimentate dal mancato allineamento al prezzo del petrolio e giustificate prevalentemente alla luce dell'andamento del cambio con il dollaro: giustificazione, tuttavia, non del tutto fondata poiché il prezzo della benzina è stato molto più sensibile agli apprezzamenti della valuta statunitense rispetto ai deprezzamenti.

La corretta lettura di un quadro così caratterizzato è agevolata dai risultati dell'indagine condotta sul settore dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e conclusa nell'ottobre 1996.

Ricordando che di tale lavoro ha tenuto conto il Governo nel delineare gli indirizzi ispiratori del provvedimento in argomento, si augura che esso venga utilizzato in misura ancora più estesa dalla Commissione per formulare nel parere di sua competenza proposte di effettivo perfezionamento dello schema di decreto sottoposto al suo esame.

Notando che nelle « osservazioni conclusive » contenute nell'indagine dell'Autorità garante hanno grande rilievo alcune indicazioni (specialmente quelle contenute nei paragrafi 39, 40, 42, 43, 45, 48, 49 e 50) alle quali si richiama con ogni evidenza il testo predisposto dal Governo, precisa che tale richiamo si verifica in grado limitato con la conseguenza, soprattutto, di uno scarso sostegno all'ingresso in questo mercato, sinora troppo chiuso, di nuovi soggetti.

Pur riconoscendo che, probabilmente, tale scelta è legata alla preoccupazione, in sé condivisibile, che un troppo repentino mutamento delle regole vigenti possa produrre un'accentuazione degli squilibri esistenti e, in definitiva, l'accrescimento di tensioni destinate a pesare negativamente sui consumatori, ritiene doveroso indurre a raccordare più attentamente i tempi e le modalità del processo riformatore piuttosto che — come meno comprensibilmente è avvenuto — gravare tale processo di troppe cautele e, in certi casi, persino di nuovi vincoli oggettivamente in contrasto con gli obiettivi di razionalizzazione del mercato.

Constata che l'assenza di una precisazione e, su alcuni punti, di una modifica del provvedimento rischiano di non far conseguire né i vantaggi di una piena liberalizzazione né quelli derivanti dalla permanenza degli attuali equilibri che sono in ogni caso non più accettabili, visto che sono il risultato di strozzature che tanto il Governo quanto gli operatori dichiarano di voler superare.

Dopo aver illustrato l'articolato dello schema di decreto legislativo, avanza alcune ipotesi emendative, tenendo conto delle valutazioni che sono state espresse sia in sede istituzionale (Autorità garante della concorrenza) sia da organismi espressione delle parti interessate.

Si può concordare nel considerare il provvedimento un importante passo avanti nella direzione auspicata dall'Autorità nella indagine conoscitiva « di completare la liberalizzazione di questo mercato, già avviata con quella del prezzo di vendita, che si era dimostrata tuttavia di per sé insufficiente a promuovere un soddisfacente grado di concorrenza ».

Tuttavia, ritiene che abbiano rilievo anche alcuni aspetti da considerare insoddisfacenti e sui quali quindi auspica chiarimenti e modifiche.

Quanto all'articolo 1, comma 6, dello schema di decreto legislativo, fa presente che in questa parte del provvedimento si assegna un carattere obbligatorio e vincolante a un contratto-tipo che assume, perciò, i connotati di uno strumento para-legislativo. La fisiologica dialettica fra le parti viene perciò « ingessata » in una cornice normativa laddove, in un mercato liberalizzato e potenzialmente da aprire a nuovi soggetti, ci si sarebbe attesa, piuttosto, la indicazione, in sede di decreto, di indirizzi di orientamento degli operatori. Tale disposizione è poi straordinariamente rafforzata dal comma 10 che fissa la grave sanzione, nel caso di pattuizioni difformi dalle previsioni del contratto-tipo, della nullità civilistica, introdotta peraltro senza una chiara base delegante.

Ricorda che su questo punto l'Autorità garante della concorrenza ha rilevato che la regolamentazione tramite fonte di rango legislativo dei rapporti contrattuali tra titolari delle autorizzazioni ed eventuali gestori degli impianti non appare più giustificata dopo il superamento del modello concessorio ed il passaggio al regime autorizzativo previsto dall'articolo 1, comma 1. Auspica sul punto un maggior margine di azione per l'autonomia delle parti.

Relativamente all'articolo 1, comma 7, ricordando che la relazione di accompagnamento del provvedimento motivava la disposizione con ragioni di concorrenza e di tutela del consumatore, ne fa presente l'inidoneità allo scopo. In primo luogo considera indispensabile un chiarimento in relazione alle gravi sanzioni previste. La revoca dell'autorizzazione nel caso di esposizione di insegne o marchi di fornitori di carburanti appare infatti in contrasto con l'esposizione dell'insegna o del marchio del titolare dell'autorizzazione, dato che in molti casi le due figure possono coincidere, per cui sembra necessaria una verifica della portata della norma.

Si dovrebbe anche chiarire il rapporto tra l'esposizione dell'insegna o del marchio del distributore indipendente e la necessità di rendere conoscibile al consumatore il marchio dell'impresa petrolifera che ha fornito il carburante al titolare dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto.

La misura è comunque destinata ad avere riflessi considerevoli soprattutto sui distributori indipendenti: ed è proprio tale rivolto ad essere meno convincente. Il distributore indipendente dovrebbe, infatti, essere libero di organizzare il proprio punto vendita in modo rispettoso degli *standard* propri dei punti vendita appartenenti direttamente a una compagnia petrolifera dalla quale intenda rifornirsi. Può inoltre stipulare con una o più compagnie petrolifere contratti di acquisto esclusivi, nei limiti in cui essi sono consentiti o meno. A questo punto il distributore indipendente ha un legittimo interesse a segnalare tutto ciò al pubblico dei consumatori. E ragionevolmente può farlo in modo efficace soltanto usando le insegne ed i marchi della compagnia petrolifera fornitrice. A questo fine il distributore indipendente potrebbe stipulare con la compagnia un contratto di *franchising* che, nell'ipotesi prospettata, sembrerebbe però precluso. In ogni caso, non potrebbe usare le « insegne o marchi » della compagnia, pena

la « revoca dell'autorizzazione ». In tal modo si impedisce al distributore indipendente di segnalare alcuni connotati specifici della propria organizzazione. Il distributore indipendente non trarrebbe quindi vantaggio né dalla possibile fedeltà del consumatore alla marca né dalla pubblicità della (o delle) compagnia petrolifera da lui effettivamente distribuita con grave svantaggio rispetto ai punti vendita appartenenti direttamente alla compagnia petrolifera.

Quanto all'articolo 1, comma 3, ritiene che la categoria professionale dei periti industriali, considerando la valorizzazione della quale è stata oggetto in recenti provvedimenti (decreto del Ministero dell'industria del 17 febbraio 1993), potrebbe essere presa in considerazione, limitatamente all'ambito della sua specifica competenza, ai fini della redazione della perizia giurata.

Soffermandosi sugli aspetti formali dell'articolo 1, segnala l'opportunità di prevedere l'abrogazione espressa del comma 1 dell'articolo 16 del decreto-legge n. 745 del 1970 del quale si prevede nel testo la cessazione degli effetti.

Passando all'esame dell'articolo 3, comma 2, sostiene che i principi ispiratori di tale norma sono indubbiamente validi in quanto finalizzati alla sicurezza e alla tutela ambientale.

Si potrebbe, peraltro, valutare l'opportunità di introdurre margini temporali più congrui e un più consistente e autonomo ruolo dei comuni, attesa la loro titolarità nel governo del territorio.

Auspica, poi, all'articolo 5, comma 1, il ricorso ad una terminologia ben precisa. Occorre chiarire che ciò che i titolari dei depositi sono tenuti a fornire non è, genericamente, « il carburante », ma piuttosto « le capacità di stoccaggio non utilizzate ».

Su tale punto ricorda il giudizio critico espresso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo cui « appaiono insoddisfacenti le norme relative alle condizioni di accesso allo stoccaggio (articolo 5). In questo ambito sarebbe stato essenziale agevolare politiche indi-

pendenti di approvvigionamento ad opera degli operatori non integrati verticalmente. La soluzione adottata, invece, mantiene un forte potere di condizionamento in capo alle imprese titolari dei depositi e riduce così le possibilità di consistenti riduzioni di prezzo a beneficio dei consumatori ».

Conclude, ritenendo che all'articolo 10, pur essendone condivisibile la finalità, visto che si intende intervenire su una pratica contrattuale ritenuta dannosa ai fini della concorrenza, occorre valutare se tale specifica materia possa considerarsi rientrante nella previsione di delega.

Al centro della norma in questione non vi sono infatti problematiche strettamente legate alla « rete di distribuzione dei carburanti », quanto aspetti di politica commerciale che potrebbero forse trovare più organica trattazione in un provvedimento a questo fine specificamente destinato.

Il Sottosegretario di Stato per l'industria, senatore Umberto CARPI, ringraziando il senatore Duva, relatore, per il contributo apportato con la relazione al miglioramento dello schema di decreto legislativo in titolo, fa presente che il Governo, date la delicatezza e la complessità della materia, intende adottare un atteggiamento di apertura nei confronti delle modifiche che si ritenesse opportuno apportare ad alcuni punti dello schema di decreto, quali quelli evidenziati nella relazione.

Puntualizza, però, che il Governo assumerà una posizione di assoluta fermezza sia sull'esigenza di ammodernare la rete di distribuzione dei carburanti sia sulla necessità di introdurre reali elementi di concorrenza in assenza dei quali non si avrebbero né la riduzione del prezzo dei carburanti né l'ottimizzazione della rete di distribuzione.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI rinvia il seguito dell'esame del provvedimento in titolo ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo di attuazione della delega conferita dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, relativamente al conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti inerenti il mercato del lavoro.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI, prendendo atto dell'impossibilità

dei deputati ad assicurare la partecipazione alla seduta a causa dei lavori dell'Aula, impegnata in votazioni, rinvia il seguito dell'esame dello schema di decreto legislativo in titolo alla seduta del 19 novembre 1997, ore 20,45.

La seduta termina alle 15,10.