

DDL Legge annuale per il mercato e la concorrenza

(AS 2085 Governo)

Senato della Repubblica

Commissione X Industria

Considerazioni UP

DDL Legge annuale per il mercato e la concorrenza

(AS 2085, Governo)

La Legge annuale per il mercato e la concorrenza è un provvedimento molto importante, previsto dalla Legge n. 99, del 23 luglio 2009, con il preciso scopo di *“rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori”*, ma che sinora non aveva mai trovato una sua formalizzazione parlamentare.

Va pertanto riconosciuto al Governo e al Parlamento di avere dato seguito ad un impegno che può aiutare il nostro paese ad essere più concorrenziale e allineato a quanto accade nel resto d'Europa.

Una legge che avrebbe dovuto accogliere le varie segnalazioni che l'Antitrust ha inviato a Governo e Parlamento in questi ultimi anni, anche per quanto riguarda il settore della distribuzione carburanti che, per quanto ampiamente liberalizzato, sta faticosamente cercando nuovi equilibri alla luce della profonda crisi degli ultimi anni.

In particolare, già lo scorso anno, esprimendosi in merito ai contenuti del DDL sulla concorrenza approvato dal Consiglio dei Ministri nel dicembre 2013¹, ma mai portato all'esame del Parlamento, l'Antitrust auspicava una rapida approvazione delle norme ivi contenute per rendere *“più cogente la chiusura dei cosiddetti impianti incompatibili”*, nonché *“un intervento di minore portata, ma non per questo meno utile al settore”* che consisteva *“nel prevedere modalità di riduzione dei costi di uscita (ad esempio, bonifiche ambientali dei*

¹ Agcm, AS 1137 del 4 luglio 2014

siti dismessi) al fine di incentivare la chiusura di impianti marginali senza la necessità di piani coordinati di ristrutturazione della rete”.

Nel corso dell'esame alla Camera sono state effettivamente inserite alcune misure che hanno recepito tali auspici (art. 36), riprendendo in larga parte, e con alcune modifiche, lo schema di proposta unitaria messa a punto dalla quasi totalità del settore (Unione Petrolifera, Assopetroli, Consorzio Grandi Reti ed Associazioni dei gestori) che, se confermata anche al Senato, permetterebbe di dare avvio ad un processo che speriamo virtuoso.

A tale proposito, vale la pena ricordare che la citata proposta unitaria è giunta al termine di un lungo lavoro di approfondimento ed analisi promosso dal Ministero dello Sviluppo economico, poi presentata allo stesso Ministero lo scorso mese di aprile, che in pratica si basa su tre principi fondamentali, peraltro in linea con le osservazioni dell'Antitrust:

- costituzione di un'anagrafe degli impianti;
- individuazione puntuale delle più evidenti fattispecie di incompatibilità/insicurezza (pv su marciapiede) e chiusura di tali impianti incompatibili;
- agevolazione per le bonifiche, per un periodo transitorio di tre anni, rinviando l'eventuale bonifica al momento del riutilizzo del sito.

Anche se essa inizialmente potrà avere un limitato impatto sull'efficienza complessiva delle rete distributiva, sicuramente avrà un significativo valore aggiunto in termini di:

- adeguamento alle norme di sicurezza per la viabilità stradale;
- decoro urbano nei centri ad alta intensità di PV e restituzione delle aree per nuove iniziative commerciali;
- impatto su fenomeni di illegalità diffusa.

Altro rilievo sollevato sempre all'Antitrust e recepito nel DDL con l'art. 35, è quello relativo alla contestuale presenza di più tipologie di carburanti sui nuovi impianti, ivi incluso il metano per autotrazione, che a nostro avviso non presenta particolari elementi di criticità.

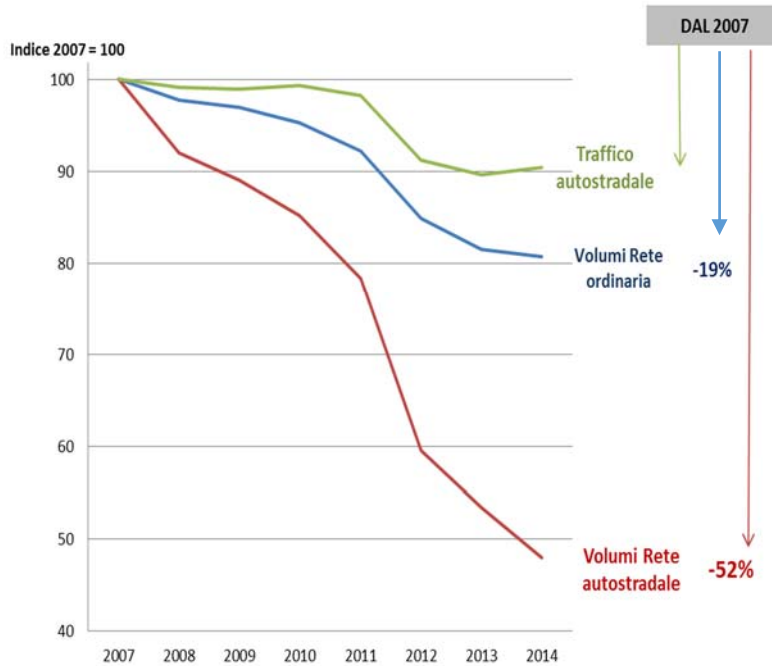
È pertanto importante che quanto ora previsto dall'attuale DDL non venga ulteriormente modificato per evitare di sminuirne la potenziale efficacia, anche perché le difficoltà emerse in questi anni, che hanno determinato il blocco delle proposte contenute nel precedentemente citato DDL sulla concorrenza del dicembre 2013, hanno evidenziato differenti visioni nell'attuazione della ristrutturazione da parte dei diversi soggetti della filiera (aziende petrolifere, titolari minori, associazioni dei gestori).

Va ricordato che in questi ultimi 15 anni sono stati molti gli interventi legislativi che hanno interessato il settore (allegato 1) e che lo hanno reso sempre più aperto e concorrenziale, come dimostra la presenza di una molteplicità di operatori, anche nuovi, e l'ampia articolazione delle modalità di servizio e di prezzo che si possono trovare sul territorio.

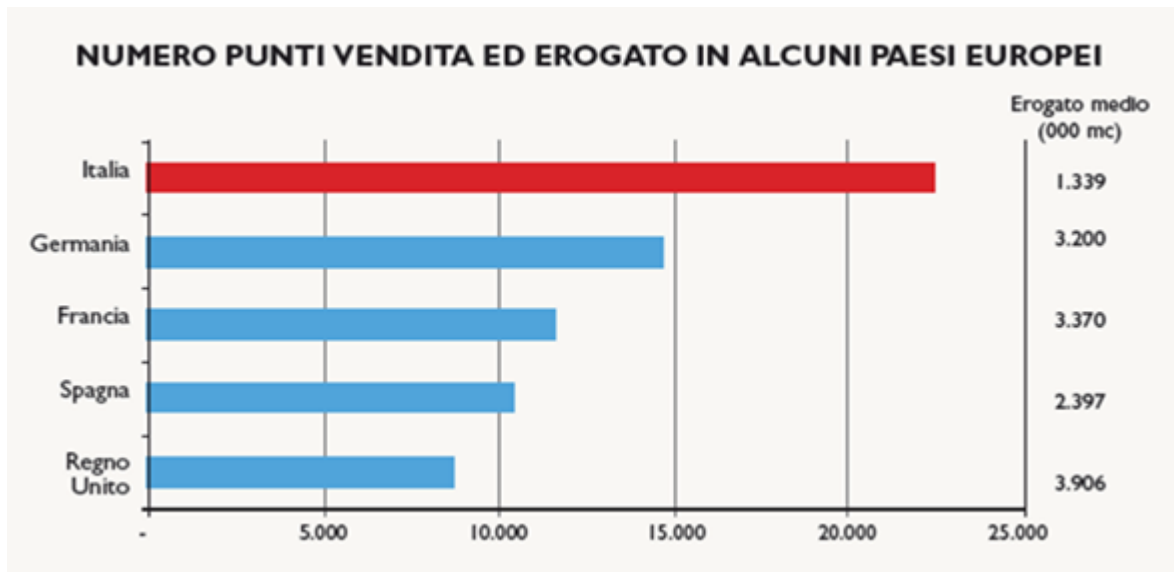
Tutto ciò in un contesto molto difficile, dovuto in larga misura alla lunga crisi economica che ha avuto effetti dirompenti sui consumi di prodotti petroliferi - che solo recentemente hanno mostrato qualche segnale positivo - e dunque sulla sostenibilità ed economicità della nostra rete distributiva sia stradale che autostradale.

Infatti, dal 2007 ad oggi, i consumi sulla rete ordinaria sono diminuiti del 19%, mentre su quella autostradale del 52%, a fronte di un numero di punti vendita che rimane molto elevato e con un erogato che è meno della metà di quello europeo.

Effetti della crisi sui volumi di vendite autostradali



Fonte: elaborazioni UP su dati Mise



Fonte: Indagine NOIA Oil Industries Association condotta da UP

Attualmente, abbiamo una rete intorno ai 21.400 punti vendita, di cui circa il 51% facente capo alle compagnie petrolifere, mentre il restante 49% ad altri operatori anche titolari di un singolo impianto e spesso privi di marchio.

È bene ricordare che il settore è altresì gravato dalla gestione di oltre 56 miliardi di euro annui, di cui 35 miliardi tra accise e Iva, pagati in larga parte in contanti dai consumatori dato lo scarso utilizzo delle carte di credito, fenomeno che aumenta l'esposizione dei gestori e degli impianti ad atti criminosi.

Altro elemento che limita l'esercizio dei punti vendita, è rappresentato dal vincolo normativo di un unico contratto per regolare i rapporti tra gestori e compagnie, ossia il comodato d'uso gratuito associato alla fornitura in esclusiva dei carbo-lubrificanti.

Nella segnalazione citata in precedenza, l'Antitrust osservava in proposito che era necessario introdurre *il "principio della libera contrattazione nei rapporti tra proprietari degli impianti e gestori, eliminando il vincolo della tipizzazione di tali contratti tramite accordi interprofessionali di categoria"* ed attribuendo al *"Mise di individuare le tipologie contrattuali non ammesse"*.

Tale invito non è stato recepito nell'attuale DDL, ma regolato con la Legge n. 27, del 24 marzo 2012, che prevede la possibilità di ricorrere a forme contrattuali diverse, ma previa preventiva tipizzazione con le Associazioni sindacali dei gestori.

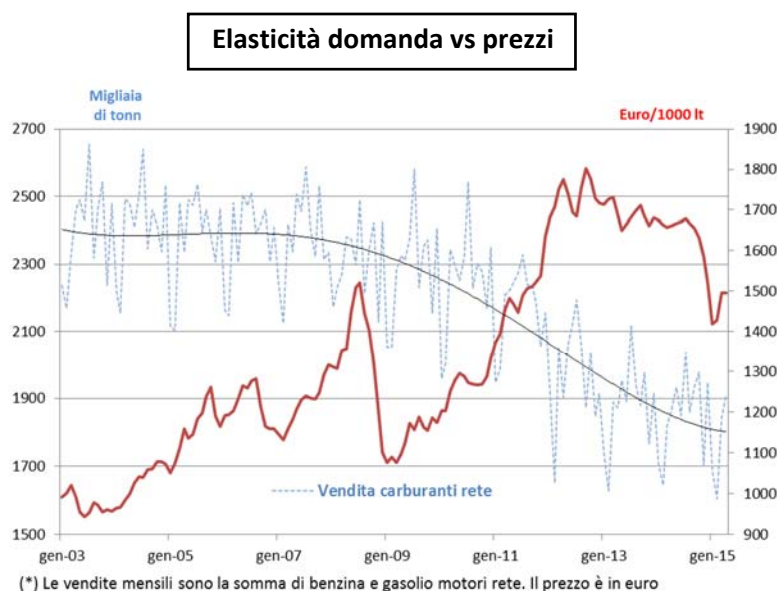
Infine, altro aspetto non affrontato nell'attuale DDL, è quello relativo alle cosiddette attività "non-oil", ossia diverse dalla vendita dei carburanti che negli altri Paesi concorrono in larga misura alla redditività del singolo punto vendita, che ancora oggi prevedono vincoli e limiti quantitativi, in particolare per la vendita di tabacchi che, secondo l'Antitrust, rappresentano una restrizione che andrebbe eliminata.

Oggi il nostro sistema distributivo appare dunque inefficiente e non sostenibile economicamente e pertanto condannato ad una progressiva obsolescenza, tenendo anche conto della debolezza dei consumi petroliferi gravati da un

elevato carico fiscale che connota il prezzo finale dei carburanti, pari a circa il 60% per la benzina.

A partire dal dicembre 2010, i carburanti sono diventati il principale strumento di reperimento di risorse al bilancio dello Stato, con il solo effetto di deprimere ancora di più i consumi che, rispetto al passato, sono divenuti sempre più elastici al prezzo.

Ulteriori aumenti della fiscalità sono peraltro programmati fino al 2021, in virtù di clausole di salvaguardia o coperture previste da diversi provvedimenti legislativi (allegato 2).



Fonte: elaborazioni UP su dati Mise e Platts

Ciò nonostante, il nostro sistema distributivo continua ad offrire agli utenti un servizio capillare, con prezzi molto competitivi e ormai in linea con quelli europei almeno per quanto riguarda la componente industriale.

Tale situazione, però, si fa sempre più insostenibile. Da qui la necessità, a nostro avviso, di intervenire con maggiore incisività per rilanciare un reale processo di razionalizzazione che consenta agli operatori di svolgere la propria

attività in un mercato ordinato ed efficiente, in linea con le indicazioni dell'Antitrust.

Vorremmo inoltre richiamare l'attenzione sulle enormi difficoltà che si registrano anche sulla rete autostradale, dove dal 1° gennaio 2016 la continuità del servizio potrebbe non essere più garantita.

Come accennato in apertura, dal 2007 ad oggi le vendite su tale mercato si sono praticamente dimezzate, un calo significativamente superiore alla riduzione del traffico sulla viabilità autostradale osservato nello stesso periodo.

In tale quadro di difficoltà il settore è stato oggetto, nel marzo 2013, di un Atto di indirizzo dei Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e dello Sviluppo Economico con lo scopo di ridurre i costi di gestione del servizio di vendita di carburanti sulle autostrade e di flessibilizzare il servizio.

Nel maggio 2014 il Ministero dei Trasporti ha formalmente autorizzato le Concessionarie Autostradali a prevedere una proroga degli affidamenti in scadenza tra fine 2013 e fine 2014, per un periodo massimo di 18 mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2015, al fine di predisporre un vero piano di razionalizzazione del servizio autostradale in grado di consentire *“un più ordinato e razionale svolgimento delle procedure competitive”*.

Proroga che era stata oggetto del vaglio dell'Antitrust che aveva dato il proprio assenso proprio nell'ottica di una significativa razionalizzazione della rete autostradale².

Solo il 29 gennaio 2015, dunque a distanza di 9 mesi, è stato emanato tale Atto di indirizzo con criteri, a nostro avviso, estremamente labili e di scarsa efficacia nel ripristinare condizioni minime di economicità nei servizi.

² Agcm, AS 1132 del 16 aprile 2014

Dopo vari passaggi, si è finalmente giunti al Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, dell'agosto 2015, recante approvazione del *“Piano di ristrutturazione della rete delle aree di servizio presenti nei sedimi autostradali allegato al presente decreto, da affidare mediante procedure concorsuali”* che, però, presenta una serie di profili critici che hanno indotto l'Unione Petrolifera, su mandato delle Aziende associate, a proporre ricorso al Tar.

Indipendentemente dal contenzioso in corso, tale situazione desta enorme preoccupazione in considerazione della numerosità delle aree da affidare tramite gara entro fine anno, data ultima di scadenza degli attuali affidamenti, per un totale di circa 250 aree.

I tempi a disposizione non solo rischiano di non consentire una partecipazione consapevole degli operatori, ma anche di pregiudicare la continuità del servizio di distribuzione carburanti sulle autostrade essendo evidente, per la stragrande maggioranza delle gare, l'impossibilità di concludere le procedure di affidamento entro fine anno, considerato che tali procedure, laddove avviate, sono ancora nelle prime fasi e solo per un numero molto ristretto di aree è stata richiesta l'offerta vincolante.

Allegato 1

Rete ordinaria

- ❖ D.lgs. 32/1998
- ❖ D.lgs. 346/1999
- ❖ D.L. 383/1999 convertito con L. 496/1999
- ❖ L. 57/2001 (art. 19)
- ❖ D.M. 31 ottobre 2001
- ❖ D.L. 112/2008 convertito con L. 133/2008 (art. 83 bis, commi 17, 18, 19, 20 e 21)
- ❖ D.L. 98/2001 convertito con L. 111/2011 (art. 28)
- ❖ D.L. 1/2012 convertito con L. 27/2012 (art. 17, 18, 19 e 20)
- ❖ Legge 30 ottobre 2014 n. 161 (art. 23)

Autostrade

- ❖ D.lgs. 112/1998 (art. 105)
- ❖ L. 296/2006 (art. 1, comma 939)
- ❖ Atto d'indirizzo MIT-MiSe 29 marzo 2013
- ❖ Atto d'indirizzo MIT-MiSe 29 gennaio 2015

Prezzi

- ❖ D.M. 30 settembre 1999
- ❖ D.lgs. 206/2005 (artt. 15 e 17)

Prevenzione incendi rete

- ❖ D.M. 24 maggio 2002 – *impianti con metano*
- ❖ D.P.R. 340/2003 – *impianti con gpl*

Allegato 2

Provvedimento	Tipologia misura	ATTIVAZIONE	Decorrenza aumento	IMPORTI
Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 – <i>Legge di Stabilità 2015</i> – art. 1 co. 632: aumento accise carburanti	clausola di salvaguardia (**)	Da attivare con provvedimento Agenzia delle Dogane entro 30/06/2015	2015	1.716 milioni di euro PREVISTA ABROGAZIONE DAL DDL LEGGE DI STABILITA' 2016* (art. 3)
Legge n. 11 del 27 febbraio 2015, (DL Milleproroghe): aumento accise su prodotti di cui alla Direttiva 2008/118/CE	clausola di salvaguardia	RINVIATA DAL DDL LEGGE DISTABILITA' 2016* (art. 50) Da attivare con decreto MEF entro 30/03/2016	01/05/2016	La clausola è legata all'andamento del gettito atteso dalla cd. "voluntary disclosure". La norma non reca un'esatta quantificazione delle maggiori entrate
Legge n. 147 del 27 dicembre 2013 – <i>Legge di Stabilità 2014</i> – co. 626: aumento accise carburanti	copertura	Da attivare con provvedimento Agenzia delle Dogane entro 31/12/2016	Da 01/01/2017 a 31/12/2018	220 milioni di euro per l'anno 2017 e 199 milioni per l'anno 2018.
Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 – <i>Legge di Stabilità 2015</i> – art. 1 co. 718 lett. c): aumento accise carburanti	clausola di salvaguardia	Da attivare con provvedimento Agenzia delle Dogane	01/01/2018	RIDOTTA DAL DDL LEGGE DISTABILITA' 2016* dagli iniziali 700 milioni di euro a 350 milioni (art. 3)
Legge n. 116 dell'11 agosto 2014 - <i>DL Competitività</i> – art. 19 co. 3 lett. b → aumento accise carburanti	copertura	Da attivare con provvedimento Agenzia delle Dogane entro 30/11/2018	01/01/2019 fino al 31/12/2021	140,7 milioni di euro nel 2019, 146,4 milioni nel 2020 e 148,3 milioni a decorrere dal 2021

Aumenti IVA previsti dal DDL "Legge Stabilità 2016"*	2016	2017*	2018*
Aliquota IVA 10% (attuale)	10%	13%	
Aliquota IVA 22% (attuale)	22%	24%	25%

(*) IL DDL LEGGE DI STABILITA' 2016 È ATTUALMENTE ALL'ESAME DEL SENATO (AS 2111)