

AS1178 - ORARI DI APERTURA E CHIUSURA DEGLI IMPIANTI STRADALI DI DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI

Roma, 11 marzo 2015

Presidente della Conferenza Stato Regioni
Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e
Bolzano
Presidente ANCI

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella sua adunanza del 25 febbraio 2015 ha ritenuto opportuno svolgere le seguenti osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in relazione alla disciplina regionale e degli enti locali in materia di orari di apertura e chiusura degli impianti stradali di distribuzione di carburanti.

L'intervento trae origine da una segnalazione del Gruppo Impianti Stradali Carburanti Treviso che lamenta i vincoli in materia di orari e turni di apertura degli impianti, contenuti nella delibera della Giunta Regionale del Veneto n. 977 del 2005, in particolare, con riferimento all'interpretazione che viene data dalla Giunta stessa con riguardo alle modalità di calcolo degli impianti tenuti al turno festivo ai sensi dell'articolo 3 della suddetta delibera. L'Autorità, tuttavia, prendendo spunto dalla segnalazione ricevuta intende formulare, anche alla luce dei mutamenti normativi intervenuti di recente, alcuni auspici di portata generale miranti ad una revisione della disciplina in materia di orari di apertura degli impianti stradali di distribuzione carburanti, così come prevista dalle discipline locali sulla materia ad oggi vigenti in Italia.

Numerose normative regionali e comunali hanno infatti adottato un modello di regolamentazione volto a limitare, in varia misura, la libera iniziativa degli operatori nella fissazione degli orari di apertura e/o di chiusura degli impianti di distribuzione carburanti, attraverso la previsione di orari massimi e orari minimi, sia diurni che notturni e festivi, oltre che di obblighi di turnazione. A fronte di tale modello, la cui adozione è in molti casi risalente nel tempo, va tuttavia ricordato innanzitutto che il D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modifiche in legge 24 marzo 2012, n. 27, ha inteso rimuovere le norme che *"impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici"* (articolo 1, comma 1, lettera b) fissando un termine entro il quale i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni adeguano le relative normative (articolo 1, comma 4). Tale normativa è palesemente incompatibile con qualunque previsione volta a regolamentare gli orari di apertura di un esercizio commerciale quale deve essere considerato un impianto di distribuzione di carburanti.

Quali ulteriori elementi di contesto, l'Autorità intende poi richiamare l'articolo 28, co. 5 del D.L. n. 98/2011, convertito con legge n. 111 del 15 luglio 2011 e successive modifiche, che obbliga tutti gli impianti di distribuzione dei carburanti a dotarsi di apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato, e l'articolo 23 della l. n. 161 del 30 ottobre 2014, che elimina ogni residua restrizione all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato (cd. impianti "ghost").

Le due ultime previsioni normative citate assicurano la disponibilità di prodotto – ancorché nella modalità self-service – praticamente presso tutti gli impianti di distribuzione carburanti esistenti sulla rete stradale nazionale, in qualunque ora del giorno e della notte e in ogni giorno dell'anno, feriale e festivo. La completa liberalizzazione degli impianti che funzionano senza assistenza crea altresì una nuova categoria di operatori (gli impianti solo self-service, o ghost), che sono attivi in diretta concorrenza con gli impianti che erogano carburanti anche in modalità "servito", ovvero con l'assistenza del gestore o di un suo collaboratore.

Ciò posto, l'Autorità richiama l'attenzione delle competenti istituzioni regionali e comunali in primo luogo sul fatto che le limitazioni agli orari di apertura, ivi inclusi gli obblighi di apertura minima, contravvengono alla liberalizzazione di cui al D.L. n. 1/2012 e costituiscono una restrizione severa all'offerta di servizi di distribuzione carburanti, limitando la possibilità degli operatori di differenziare la propria offerta da quella dei concorrenti e alterando in tal modo il contesto competitivo.

Avendo messo in evidenza la gravità di tale restrizione, risulta di particolare importanza sottolineare come il nuovo quadro normativo sembri ridurre notevolmente la portata delle esigenze di interesse generale legate alla necessità di garantire una adeguata reperibilità del carburante che in passato sono state invocate quale giustificazione della imposizione di obblighi in materia di orari di apertura. Laddove, infatti, l'interesse generale sia soddisfatto per la possibilità di fare rifornimento 24 ore su 24 praticamente in tutti gli impianti della rete, ogni limitazione che, in

passato, veniva motivata sulla base del suddetto interesse non ha più ragione di essere mantenuta e dovrebbe essere eliminata.

D'altra parte, appare anche evidente che, nella nuova situazione di fatto, ogni vincolo imposto agli orari di apertura costituisce un vincolo asimmetrico, in quanto ricade in realtà solo sugli operatori che forniscono il servizio anche in modalità "servito", i quali ormai rappresentano solo una parte dell'offerta sul mercato rilevante, e sono in diretta concorrenza con gli impianti che operano esclusivamente senza assistenza. Gli obblighi in materia di orari di apertura, pertanto, oltre a restringere ingiustificatamente la libertà imprenditoriale degli operatori, risultano anche discriminatori. Detti obblighi, infatti, essendo giocoforza indirizzati solo ai titolari degli impianti che funzionano in modalità servito, impongono a tali operatori dei costi connessi alla riduzione nella flessibilità delle loro scelte imprenditoriali che non sono sostenuti dai loro concorrenti attivi solo in modalità self-service.

A parere dell'Autorità, pertanto, sarebbe opportuno rivedere la normativa vigente e considerare con molta attenzione qualunque intervento in materia di orari degli impianti di distribuzione carburanti, posto che questo tipo di intervento costituisce una misura restrittiva e discriminatoria. Laddove si intenda riconoscere l'esistenza di esigenze specifiche che inducano a imporre tale misura, è necessario che dette esigenze abbiano carattere eccezionale e siano adeguatamente motivate. Inoltre, la restrizione che ne consegue dovrà essere limitata al minimo indispensabile, valutando la rispondenza della misura adottata al necessario rispetto del principio di proporzionalità. Non appare più ammissibile, ad ogni buon conto, giustificare una qualunque prescrizione in materia di orari di apertura degli impianti di distribuzione carburanti adducendo come motivazione la tutela del semplice interesse pubblico a che sia garantita la possibilità di fare rifornimento per la generalità dei consumatori, atteso che, come detto, tale possibilità risulta ormai ampiamente assicurata dalle norme relative allo svolgimento del servizio in modalità self service.

L'Autorità confida che i suesposti rilievi siano tenuti in adeguata considerazione.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella