

INSTALLAZIONE ED ESERCIZIO DEGLI IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE DEL CARBURANTE

LE LIBERALIZZAZIONI ALLA LUCE DEL D.L. N. 112 DEL 25.06.2008, CONVERTITO NELLA LEGGE N.133 DEL 06.08.2008 (CD. LEGGE BERSANI) E DELLA L.R. CAMPANIA N. 6 DEL 29.03.2006.

LE NOVITA' INTRODOTTE DAL DECRETO LEGGE N. 1 DEL 24.01.2012 (CD. DECRETO MONTI)

(AVV. FRANCESCO MELONE)

Pur se in ritardo, il nostro paese sta recuperando, in questi ultimi anni, parte del terreno perso in materia di liberalizzazioni introducendo un sistema normativo volto a garantire il rispetto dei principi della concorrenza e del libero mercato anche in quei settori in cui l'esistenza vincoli quantitativi, contingentamenti ed obblighi di varia natura hanno finora privilegiato gestioni dirette da parte delle "cd. caste".

E proprio in ossequio a quei principi ispiratori di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza – principi questi oramai cristallizzati anche dall'Unione Europea - il legislatore italiano ha dato il via ad un processo di liberalizzazione ponendo fine a taluni abusi di posizione dominante e restituendo, al contempo, pur se parzialmente, alla logica ed alla dinamica del libero mercato settori economici che, in precedenza, ne erano esclusi.

Il D.L. n. 112 del 25.06.2008, convertito nella Legge n.133 del 06.08.2008 - cd. Legge Bersani – rappresenta, in particolare, un primo solco, chiaro e netto, tra un mercato fatto di monopoli legali e posizioni dominanti e la creazione di un mercato aperto e concorrenziale in grado di assicurare una crescita esponenziale ed un rafforzamento dell'economia nazionale, ma soprattutto in grado di stimolare nuovi investimenti creando le condizioni per un miglioramento della qualità dei servizi ed una gestione più efficiente e competitiva.

Con espresso riferimento al settore della distribuzione dei carburanti,

probabilmente uno dei settori in cui la *manus* delle liberalizzazioni ha inciso in maniera più netta, il nuovo assetto normativo - mediante l'eliminazione di quei vincoli che subordinavano l'installazione di un nuovo impianto alla chiusura di un impianto esistente nonché la rimozione di una serie di contingentamenti numerici e vincoli relativi a distanze minime obbligatorie - ha, in tal modo, permesso di incrementare la concorrenzialità, l'efficienza del mercato e la qualità dei servizi.

E proprio su questa linea, da ultimo, il Decreto Legge n. 1 del 24.01.2012 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24.01.2012 ed entrato in vigore nella medesima data) - contenente le disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (cd. Decreto Monti) ha introdotto (art. 17) - salvo emendamenti o modifiche in fase di conversione in legge - una serie di previsioni normative che vanno dall'introduzione di una pluralità di nuovi contratti tra gestori degli impianti e compagnie petrolifere, da regolamentare in sede sindacale, all'ampliamento delle possibilità di vendita di altri articoli di commercio presso gli impianti di distribuzione ed anche alimenti, bevande e giornali e altri beni di servizio senza alcuna subordinazione alla grandezza dell'impianto, garantendo, allo stesso tempo, una maggiore trasparenza sui prezzi effettivi dei carburanti a vantaggio dei consumatori.

Per meglio comprendere gli effetti che le liberalizzazioni, da un punto di vista sostanziale, hanno avuto sul settore della distribuzione del carburante, si ripercorre, qui di seguito, brevemente l'*excursus* normativo, nazionale e regionale (Regione Campania), affrontando, allo stesso tempo, la complessa problematica relativa alla possibilità o meno di installare un impianto per la distribuzione di carburanti in zona agricola.

Per meglio comprendere, nello specifico, si espone quanto segue:

a). - Le disposizioni legislative nazionali in materia di liberalizzazioni - come già innanzi accennato - perseguono il fine primario di realizzare il corretto

funzionamento del mercato e la libera esplicazione delle attività economiche ma soprattutto sono rivolte ad assicurare ai consumatori un livello minimo ed uniforme di condizioni d'accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi su tutto il territorio nazionale.

Dette previsioni normative, a cui viene riconosciuta dal legislatore stesso la valenza di principi generali in materia di tutela della concorrenza, anche in virtù del principio della successione delle leggi nel tempo, prevalgono sulle norme regionali – che pertanto devono necessariamente essere adeguate se in contrasto - nonché sui conseguenti provvedimenti degli Enti locali contenenti vincoli e restrizioni - non più consentite - all'accesso ed all'esercizio di determinate attività economiche.

A conferma si riporta la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 3084 del 23.05.2011, che stabilisce espressamente: *“Con il D.L. 25 giugno 2008, n. 112 il legislatore nazionale, in adesione ai rilievi formulati in sede europea circa la violazione delle norme sulla concorrenza, ha introdotto una totale liberalizzazione in materia, con effetto abrogativo delle previsioni precedenti, ove contrastanti con i nuovi principi e, quindi, anche delle distanze dettate dalla normativa precedente”*.

Con specifico riguardo agli effetti delle liberalizzazioni nel settore della distribuzione dei carburante, con il D.L. n. 112 del 25.06.2008, convertito nella Legge n.133 del 06.08.2008 (cd. Legge Bersani, entrata in vigore in data 22.08.2008), il legislatore nazionale ha introdotto l'art.83 bis, comma 17, per effetto del quale *“Al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati alla chiusura di impianti esistenti, né al rispetto di vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o superfici minime commerciali o che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella*

stessa area, attività e servizi integrativi".

Il comma 18 del medesimo articolo aggiunge poi: *"Le disposizioni di cui al comma 17 costituiscono principi generali in materia di tutela della concorrenza e livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art.117 della Costituzione"* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 aprile 2009, n.2590 che ha evidenziato come, con la nuova normativa, "il legislatore, in adesione ai rilievi formulati in sede europea circa la violazione delle norme sulla concorrenza, ha introdotto una totale liberalizzazione in materia, con effetto abrogativo delle previsioni precedenti, ove contrastanti con i nuovi principi").

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con la Segnalazione del 25.02.2009, (pubblicata nel bollettino n. 8/2009 del 16 marzo 2009), anch'essa intervenuta a mettere chiarezza sull'argomento, ha ulteriormente ribadito che: *"Il settore della distribuzione di carburanti in rete è stato di recente oggetto della citata normativa nazionale volta ad attuarne una piena liberalizzazione dell'accesso. Tale norma prevede che il rilascio di un'autorizzazione per l'apertura di un nuovo impianto non possa essere subordinato alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli relativi a contingentamenti numerici, a distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o a superfici minime commerciali (articolo 83-bis, comma 17). La nuova legge afferma esplicitamente (comma 18) che la liberalizzazione costituisce un principio generale in materia di tutela della concorrenza ed è dunque attuata in applicazione dell'articolo 117 della Costituzione.*

Deve quindi ritenersi che le normative regionali in materia di autorizzazione allo svolgimento dell'attività di distribuzione di carburanti in rete eventualmente in contrasto con quanto previsto dalla nuova legge nazionale devono essere adeguate a quest'ultima".

Al tal riguardo, poi, la Regione Campania, Area Generale di Coordinamento Sviluppo Economico – Settore Regolazione dei Mercati, con nota prot. n.2009.0186994 del 04.03.2009, nel sottolineare che la disciplina statale in

materia di liberalizzazione viene ad eliminare *"i vincoli con finalità commerciale"*, ossia *"contingenti numerici, distanze e superfici commerciali minime nonché l'obbligatorietà di attività e servizi integrativi"* al fine di consentire - in ossequio ai principi dell'ordinamento comunitario inerenti la libertà di stabilimento - il corretto funzionamento del mercato e la libera esplicazione delle attività economiche, oltre che di assicurare ai consumatori un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ha riconosciuto - in maniera espressa - alla disciplina statale in parola *"il carattere della prevalenza sulle norme regionali in materia di impianti di distribuzione carburanti, nonché sui conseguenti provvedimenti degli Enti locali, contenenti vincoli e restrizioni all'accessori ed all'esercizio dell'attività di carburanti e quindi in contrasto con le normative statali e con l'art. 43 del Trattato U.E."*, di guisa che *"le conseguenti autorizzazioni comunali saranno evidentemente rilasciate sulla base di quanto sopra, ma sempre osservando che le iniziative proposte siano conformi alle normative in materia urbanistica, fiscale, di sicurezza antincendio, stradale, ambientale, sanitaria e alle disposizioni per la tutela dei beni artistici ed ambientali"*.

Riepilogando, le istanze relative al rilascio di autorizzazioni per l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione carburanti, ad oggi, devono, quindi, essere istruite dalle Amministrazioni Comunali interessate, avendo come quadro di riferimento normativo quello costituito dal D.L. n. 112 del 25.06.2008, convertito nella Legge n.133 del 06.08.2008 e dalle disposizioni regionali (leggi e delibere di Giunta Regionale) che non contengano né vincoli né restrizioni alla libertà di installazione di impianti per la distribuzione carburanti sul territorio comunale.

Il predetto quadro normativo è stato, di recente, ulteriormente integrato dal Decreto Legge n. 1 del 24.01.2012 (cd. Decreto Monti) - pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24.01.2012 ed entrato in vigore nella medesima data - che - salvo emendamenti o modifiche in fase di conversione in legge - all'art. 17, in linea con i già citati principi di liberalizzazione del settore della distribuzione dei carburanti -

ha in breve aggiunto che:

- I gestori degli impianti di distribuzione dei carburanti che siano anche titolari della relativa autorizzazione petrolifera possono liberamente rifornirsi da qualsiasi produttore o rivenditore.

- I gestori degli impianti di distribuzione dei carburanti possono, inoltre, anche associarsi tra loro per comprare e pagare (meno) il carburante all'ingrosso, con ricadute sui prezzi ai consumatori anche in deroga ad eventuali clausole negoziali che ne vietino la realizzazione.

- In aggiunta agli attuali contratti di comodato e fornitura ovvero somministrazione possono essere adottate differenti tipologie contrattuali tra gestori degli impianti e compagnie petrolifere per l'affidamento e l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione carburanti, previa definizione negoziale mediante accordi tra organizzazioni di rappresentanza dei titolari di autorizzazione e dei gestori.

- Negli impianti di distribuzione dei carburanti è sempre consentito l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande (fermo restando, per tale attività il rispetto delle norme urbanistiche, edilizie, igienico-sanitarie e di sicurezza nei luoghi di lavoro, la conformità del locale ai criteri sulla sorvegliabilità ed il possesso dei requisiti di onorabilità e professionali del titolare) nonché la vendita di giornali (quotidiani e periodici) ed altri beni di servizio senza alcuna subordinazione alla grandezza dell'impianto. Il limite di superficie resta solo per la vendita dei tabacchi.

b). – Nella Regione Campania, poi, la procedura per l'apertura e l'esercizio di nuovi impianti per la distribuzione dei carburanti rimane disciplinata dall'art. 9 delle L.R. Campania n. 6 del 29.03.2006, che qui, per completezza espositiva si riporta integralmente: *“1 L'installazione e l'esercizio di nuovi impianti stradali sono soggetti al rilascio dell'autorizzazione e del permesso di costruire del comune in cui l'attività è*

esercitata. 2. L'autorizzazione è rilasciata ai richiedenti in possesso dei requisiti soggettivi di cui all'articolo 10.4. La domanda di autorizzazione e del permesso di costruire si considera accolta se il diniego non è comunicato al richiedente entro novanta giorni dal ricevimento della stessa. Il comune, ricevuta la domanda di autorizzazione e di permesso di costruire, comunica al richiedente il nome del responsabile del procedimento e indica, nel termine di quindici giorni dalla ricezione della domanda, i documenti che, eventualmente, devono essere integrati o regolarizzati. La richiesta di integrazione o regolarizzazione documentale è posta in essere per una sola volta e sospende il termine di novanta giorni che decorre ex novo dal momento della integrazione o regolarizzazione. Trascorso inutilmente il termine di novanta giorni, il richiedente comunica al comune e alla Regione l'inizio dei lavori che avviene entro venti giorni, fatti salvi i poteri sindacali di cui al decreto legislativo n. 32/1998, articolo 1, comma 3, afferente l'assenso illegittimamente formatosi”.

Resta inteso che i progetti relativi all'installazione di nuovi impianti devono, in ogni caso, essere conformi alla normativa in materia urbanistica, fiscale, sicurezza ambientale e stradale, di beni artistici, storici e paesaggistici, sicurezza sociale e prevenzione incendi (Art. 9, comma 3, della L.R. Campania n. 6 del 29.03.2006 citata).

Infine, l'art. 10 la citata L.R. n. 6/2006, specifica i requisiti soggettivi necessari per il rilascio dell'autorizzazione per l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione carburanti, precisando che: *“1. Non possono essere titolari di autorizzazione per l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione carburanti, se non hanno ottenuto la riabilitazione:*

a) coloro che sono stati dichiarati falliti;

b) coloro che hanno riportato una condanna, con sentenza passata in giudicato, per delitto non colposo, per il quale è prevista una pena detentiva non inferiore nel minimo a tre anni, sempre che è stata applicata in concreto una pena superiore al

minimo edittale;

c) coloro che hanno riportato una condanna a pena detentiva, accertata con sentenza passata in giudicato, per uno dei delitti di cui al titolo II e VIII del libro II del codice penale, ovvero di ricettazione, riciclaggio, insolvenza fraudolenta, bancarotta fraudolenta, usura, sequestro di persona a scopo di estorsione, rapina;

d) coloro che hanno riportato due o più condanne a pena detentiva o a pena pecuniaria, nel quinquennio precedente all'inizio dell'esercizio dell'attività, accertate con sentenza passata in giudicato, per uno dei delitti previsti dagli articoli 442, 444, 472, 513, 513-bis, 515, 516 e 517 del codice penale o per delitti di frode nella preparazione o nel commercio degli alimenti, previsti da leggi speciali;

e) coloro che sono sottoposti ad una delle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o nei cui confronti è stata applicata una delle misure previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, ovvero sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza.

2. Il divieto di esercizio dell'attività commerciale, ai sensi del comma 1, permane per la durata di cinque anni a decorrere dal giorno in cui la pena è stata scontata o si è in altro modo estinta, ovvero, se è stata concessa la sospensione condizionale della pena, dal giorno del passaggio in giudicato della sentenza.

3. Il possesso dei requisiti soggettivi di cui al presente articolo si riferisce al titolare dell'autorizzazione se si tratta di persona fisica, al legale rappresentante se si tratta di società.

4. In caso di affidamento in gestione dell'attività, i requisiti sono posseduti anche dal gestore”.

cj). – Da ultimo occorre soffermarsi sulla problematica relativa alla possibilità o meno di installare un impianto per la distribuzione di carburanti in zona “E – agricola”.

Si chiarisce, subito, che la destinazione agricola di un suolo non è di per sé di impedimento alla realizzazione di impianti per la distribuzione di carburanti, ove, per definizione, la stessa destinazione a zona agricola di un'area, salva la previsione di particolari vincoli ambientali o paesistici, non impone alcun obbligo di utilizzazione specifica in tal senso, avendo solo lo scopo di evitare insediamenti residenziali.

La zona destinata a verde agricolo, difatti, è suscettibile di usi anche diversi dalla coltivazione dei fondi e tale destinazione non è di ostacolo alla realizzazione di opere che non implicino l'ampliamento degli insediamenti abitativi e che si inseriscano senza turbare o alterare l'assetto territoriale agricolo.

Va, sotto altro aspetto, rilevato che la destinazione a zona agricola di un'area non postula necessariamente l'esistenza della effettiva vocazione agricola della stessa, dato che siffatta classificazione ha una più generale finalità di provvedere ad orientare gli insediamenti urbani e produttivi in determinate direzioni, ovvero di salvaguardare precisi equilibri dell'assetto territoriale.

Con specifico riferimento agli impianti di distribuzione di carburanti, l'art. 16 della L.R. Campania n. 6 del 29.03.2006, interviene a fugare ogni dubbio in tal senso precisando che: *“Gli impianti di distribuzione di carburanti sono realizzati, nel rispetto delle prescrizioni della presente legge e del regolamento, in tutte le zone omogenee del piano regolatore generale comunale, ad eccezione delle zone A. Gli impianti possono essere realizzati anche nelle fasce di rispetto a protezione del nastro stradale, previa individuazione da parte dei comuni delle destinazioni d'uso compatibili con l'installazione degli impianti”.*

Gli impianti di distribuzione di carburanti, da ritenersi – peraltro - quali opere catalogabili *lato sensu* come opere di urbanizzazione secondaria e infrastrutture complementari al servizio della circolazione stradale, possono quindi essere realizzate in tutte le zone urbanistiche – comprese le zone “E – Agricole”, salvo

eccezioni espresse basate su particolari ragioni, né deve in conseguenza ritenersi necessario alcun adeguamento degli strumenti urbanistici comunali vigenti, salvo casi e/o ipotesi espressamente indicati dagli stessi strumenti di pianificazione urbanistica locali.

A conferma si riporta la recente sentenza del T.A.R. Sicilia, Palermo Sez. III, n. 2143 del 18.11.2011, che stabilisce espressamente: *“Il fatto che un'area sia destinata a verde agricolo non rappresenta un ostacolo all'installazione, in essa, di un impianto di distribuzione di carburante. Tali impianti, invero, rientrano tra le opere catalogabili lato sensu come opere di urbanizzazione secondaria e infrastrutture complementari al servizio della circolazione stradale, mentre la destinazione agricola di una zona di piano ha, di norma, la finalità di evitare l'ulteriore espansione dell'edilizia residenziale, non precludendo, di conseguenza, l'esecuzione di opere che non determinino ulteriori insediamenti abitativi”*.

Ed ancora, da ultimo, si richiama la sentenza del T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, n. 929 del 24.05.2011, nella quale si legge testualmente: *“Gli impianti di distribuzione di carburanti, quali servizi a rete, sono diffusi in tutte le zone urbanistiche, salvo eccezioni espresse basate su particolari ragioni, pertanto, la destinazione a zona agricola di una determinata area del territorio comunale non osta all'installazione di un impianto di distribuzione di carburante, rientrando questo tra le opere catalogabili lato sensu come opere di urbanizzazione secondaria e infrastrutture complementari al servizio della circolazione stradale, mentre la destinazione agricola di una zona di piano ha di norma la finalità di evitare l'ulteriore espansione dell'edilizia residenziale e non preclude, quindi, l'esecuzione di opere che non determinino ulteriori insediamenti abitativi”*.

(Avv. Francesco Melone)