

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

5.1 Struttura di mercato e limiti alla concorrenza

Nel mercato italiano della distribuzione di carburanti per autotrazione, caratterizzato da una forma oligopolistica asimmetrica per la predominanza di un medesimo soggetto (Agip Petroli, Gruppo Eni), non solo nella fase finale della distribuzione (con i marchi Agip e Ip⁸⁹), ma anche in quella della raffinazione e della logistica, si può constatare un funzionamento limitato dei meccanismi concorrenziali sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta (raffinazione, logistica, distribuzione).

La domanda

I prodotti petroliferi per autotrazione, nell'ambito delle rispettive caratteristiche merceologiche (benzina super, benzina senza piombo, gasolio), sono omogenei, cioè vengono percepiti dai consumatori come pienamente fungibili, nonostante le differenze di marchio. Essi non subiscono alcuna minaccia di sostituibilità, potenziale o effettiva, da parte di altri prodotti energetici. La domanda è caratterizzata da una scarsa elasticità al prezzo ed è dispersa in una miriade di utilizzatori, privi di qualsiasi possibilità di controbilanciare il potere dell'offerta. In assenza di una effettiva concorrenza di prezzo dal lato dell'offerta, la domanda ha finora sperimentato unicamente le conseguenze temporanee delle campagne promozionali con cui le imprese cercano di legare i consumatori ai propri marchi come, ad esempio, mediante l'offerta di omaggi e la diffusione di mezzi alternativi di pagamento, tuttora però limitata (carte di credito emesse dalle singole reti distributive).

L'offerta

Il processo di ristrutturazione dell'industria di raffinazione in Italia ha comportato negli ultimi vent'anni, fra l'altro, la chiusura di dodici raffinerie. Nonostante la progressiva riduzione del numero di impianti, l'attività di raffinazione è caratterizzata ancora oggi da un persistente eccesso di capacità. Inoltre, i cicli di lavorazione sono impostati in modo tale da far emergere una eccedenza nelle lavorazioni di gasolio rispetto ai consumi interni; un sostanziale equilibrio fra produzione e consumo di benzine; un sostanziale squilibrio fra offerta e domanda di olio combustibile. La presenza di Agip Petroli è determinante sia nella fase di approvvigionamento sia in quella di raffinazione, tenuto conto del numero di raffinerie, della capacità complessiva di raffinazione, della qualità e della quantità di prodotto lavorato. Tali aspetti assegnano alla società pubblica un ruolo del tutto preminente nell'ambito dell'attività di raffinazione.

Nell'attività della logistica, rappresentata dall'insieme delle infrastrutture adibite allo stoccaggio e al successivo trasferimento alla fase della distribuzione finale di prodotti petroliferi per autotrazione, il cosiddetto «settore Agip», formato dagli impianti che fanno capo alle società Agip Petroli e Italiana Petroli, detiene una posizione di assoluta predominanza, sia per il numero e la capacità di depositi controllati, sia per la loro diffusione geografica sul territorio nazionale. Ciò fa sì che tutte le altre società petrolifere siano in diversa misura largamente dipendenti

⁸⁹ Tali marchi sono riferiti, rispettivamente, alle società Agip Petroli Spa e Italiana Petroli Spa. La prima esercita il controllo sulla seconda.

dal «settore Agip» per il rifornimento di gran parte della propria rete di distribuzione.

La capacità di stoccaggio in eccesso detenuta dal «settore Agip» è sicuramente un fattore in grado di influenzare le politiche di espansione delle altre società petrolifere o di ingresso di nuovi concorrenti. Ciò, nonostante il «settore Agip», negli ultimi sei anni, non abbia effettuato alcun investimento in nuovi impianti logistici e, nel periodo 1985/1993, abbia smantellato circa un terzo della propria capacità di stoccaggio.

I rapporti fra le società petrolifere sono caratterizzati da una maggiore diffusione dei contratti di permuta rispetto agli acquisti di prodotto. Tale modalità di scambio si inquadra in un contesto segnato dalla forte asimmetria nelle dotazioni infrastrutturali logistiche delle singole società presenti sulla rete di distribuzione. Ciò determina, in molte aree, la presenza di un unico soggetto permutante obbligato (quasi sempre il «settore Agip»).

L'indice di concentrazione (CR4) della rete di distribuzione si presenta particolarmente elevato (80%), rispetto a quello di altri paesi europei. Predominante, inoltre, appare l'incidenza dei marchi Agip-Ip, sia sul complesso della rete sia rispetto alla quota congiunta raggiunta dalle prime quattro società petrolifere nel 1995: Agip Petroli (con i marchi Agip e Ip), Esso, Kuwait, Shell.

In Germania e nel Regno Unito, ad esempio, nel 1995 la quota di mercato detenuta dalle prime quattro società per importanza è pari, rispettivamente, al 54% e al 59%. La Francia presenta nello stesso anno un indice di concentrazione identico a quello italiano. Va, tuttavia, notata una peculiarità comune a questi tre paesi. In essi, infatti, alcune grandi catene di super/ipermercati fanno parte delle prime quattro società operanti nella distribuzione di carburanti, mentre in Italia sono del tutto assenti. In Francia, ad esempio, la loro quota di mercato (46,5%) è la più importante, di gran lunga superiore rispetto a quella della prima società petrolifera (Total, 13,5%). In Italia, una quota di mercato delle stesse dimensioni (46,9%) coincide, invece, con quella detenuta dai due marchi pubblici (Agip, Ip).

Oltre all'elevato grado di concentrazione del mercato ed alla asimmetria dimensionale esistente fra le principali società, la rete italiana della distribuzione di carburanti è caratterizzata da una straordinaria stabilità delle quote di mercato delle singole società. Tale stabilità permane eccezionale sia considerando la lunghezza del periodo esaminato (1991-1995), sia i mutamenti nel regime giuridico in materia di prezzi che si sono succeduti nel tempo (da amministrati, a sorvegliati, a liberi). Ciò, nonostante l'esistenza di differenze anche profonde fra le singole reti aziendali, percepibili sotto il profilo delle dimensioni e delle quote di mercato detenute singolarmente da ciascuna società, su scala sia nazionale sia locale; della loro composizione e specializzazione per tipologia di impianti; della loro efficienza (costi di distribuzione).

Nonostante nel corso degli anni novanta sia diminuito il numero dei punti di vendita, la rete distributiva italiana è ancora caratterizzata da una dimensione di gran lunga superiore rispetto a quella riscontrabile negli altri paesi europei esaminati. Nel 1995, la rete italiana contava circa 28.200 impianti, contro poco più di 18.500 in Francia, circa 18.000 in Germania, quasi 16.000 nel Regno Unito, 6.500 in Spagna. Sotto il profilo della tipologia degli impianti, inoltre, essa risulta connotata da una consistente presenza di punti di vendita marginali (chioschi, punti isolati), pari a circa il 44% dell'intera rete nel 1995. Significative

appaiono, infatti, le differenze sotto il profilo delle quantità vendute in media da ciascun impianto nel 1995: 1 milione e 200 mila litri in Italia; 2 milioni e 200 mila circa in Francia; 3 milioni e 350 mila in Spagna; 2 milioni e 800 mila in Germania; 2 milioni nel Regno Unito.

L'arena competitiva è quasi interamente occupata da società verticalmente integrate in tutte le fasi della filiera petrolifera. Trascurabile, infatti, è l'incidenza sulla rete degli impianti non appartenenti a società petrolifere o ad esse non legati da rapporti di convenzionamento. Inoltre, in Italia la pressoché univoca presenza sulla rete di distribuzione di società verticalmente integrate, in ciascuna delle principali fasi della filiera petrolifera, stimola le imprese a ricercare, mediante la politica di prezzo nella fase a valle della distribuzione, le maggiori compensazioni possibili di costi e di margini insoddisfacenti, subiti nella fase a monte della raffinazione, assicurando mediante il sistema delle permuta di prodotti finiti, la sopravvivenza di punti di vendita e, dunque, di segmenti di reti locali, anche se marginali e inefficienti.

Diversamente dall'Italia, in Francia, Germania e Regno Unito la struttura del mercato della distribuzione in rete di carburanti per autotrazione è influenzata assai meno dalla presenza esclusiva di società petrolifere integrate verticalmente nella raffinazione e nella distribuzione di prodotti petroliferi. Inoltre, in tali paesi la ristrutturazione delle reti distributive, da un lato si è dimostrata più pronunciata ed efficace di quella finora sperimentata in Italia. Dall'altro, essa si è accompagnata all'ingresso e all'affermazione crescente sul mercato finale della distribuzione di soggetti diversi dalle società petrolifere che hanno accresciuto considerevolmente la propria influenza sul mercato.

In Italia, la posizione preminente conseguita da Agip Petroli lungo tutte le fasi della filiera petrolifera è stata frutto, in molti casi, di strategie pubbliche ispirate ad interventi di salvataggio di imprese nazionali entrate in crisi successivamente ai due *shock* petroliferi o di imprese estere decise ad uscire dal mercato italiano⁹⁰. In questo modo, si è determinato un progressivo aumento della sua dimensione aziendale, sino a raggiungere il considerevole livello odierno. Tale situazione assume, tuttavia, un significato particolare data l'assenza di vincoli di regolamentazione di prezzo e in un contesto societario in cui la controllante (Eni), dopo aver mutato la propria struttura organizzativa da ente pubblico in società per azioni, è protagonista di un processo di privatizzazione ancora in corso.

5.2 Le conseguenze economiche dei limiti alla concorrenza

L'insieme di queste caratteristiche della domanda e dell'offerta, unite all'esistenza di elevate barriere all'entrata, ha agevolato la diffusione di comportamenti non concorrenziali sulla rete italiana di distribuzione dei carburanti. Le barriere all'entrata riscontrate sono state di due tipi: economico, in relazione all'estensione della rete distributiva; normativo, in relazione alla presenza di vincoli amministrativi che ostacolano l'ingresso sul mercato della distribuzione di soggetti diversi dalle società petrolifere.

⁹⁰ Si pensi, ad esempio, ai casi relativi alla acquisizione di impianti delle società Bp, Mach, Montedison, Shell, Anic.

Le politiche di prezzo

Il prezzo dei carburanti per autotrazione, al netto di ogni forma di imposizione fiscale, ha manifestato un andamento crescente nel corso degli ultimi cinque anni, mostrando una dinamica più accentuata nella fase corrispondente alla completa rimozione di ogni controllo amministrativo (1994-1995). Si è riscontrato che le società maggiori hanno modificato il proprio prezzo più frequentemente delle imprese più piccole. I prezzi al consumo praticati dalle varie società petrolifere hanno manifestato un andamento pressoché uniforme.

Per ogni anno considerato si è potuto rilevare che i livelli dei margini lordi non si discostano in misura significativa tra le società. Essi tendono a permanere stabili nel tempo e sono aumentati nell'ultimo biennio, dopo l'eliminazione di ogni forma di regolamentazione amministrativa del prezzo. Le variazioni dei costi industriali (materie prime) si trasferiscono sui prezzi con un ritardo limitato, stimabile in una settimana. Le strutture dei costi di distribuzione (commercializzazione, logistica, oneri finanziari, generali e diversi) differiscono poi tra le imprese per livello e dinamica, determinando differenze sostanziali nei margini netti.

Nel periodo esaminato le società maggiori hanno determinato il prezzo in base alle caratteristiche del mercato correnti o immediatamente passate e le società minori sembrano essersi adeguate completamente a tali decisioni. Pur non emergendo una chiara *leadership* di prezzo da parte di una o più imprese, Agip ed Esso hanno dato più frequentemente l'impulso iniziale a processi di variazione del prezzo e hanno manifestato una sostanziale convergenza nelle loro politiche di prezzo.

Il contesto internazionale, in genere, è stato ed è tuttora caratterizzato da un elevato gioco concorrenziale sulle reti dei principali paesi europei, segnalato dalla differenziazione nei prezzi tra le imprese presenti sul mercato della distribuzione. In tali paesi, ad eccezione della Germania, tra il giugno 1994 e il giugno 1996 è aumentata l'incidenza della pressione fiscale sul prezzo finale dei carburanti. Alla fine del periodo considerato essa risulta in due casi (Regno Unito e Francia) persino superiore a quella vigente in Italia. Tuttavia, poiché i prezzi industriali hanno subito in media incrementi inferiori a quelli italiani (Francia) oppure sono stati soggetti a diminuzioni, in taluni casi particolarmente elevate (Regno Unito), i prezzi finali al consumo dei carburanti sono cresciuti in tali paesi meno che in Italia. Comportamenti concorrenziali delle società petrolifere, dimostratisi più intensi di quelli sperimentati in Italia, sono stati dunque meno prociclici nei confronti di politiche fiscali sui carburanti per autotrazione anche più stringenti di quella vigente nel nostro paese.

Sotto il profilo economico, come si è già rilevato, uno degli aspetti decisivi a favore di apprezzabili assetti concorrenziali negli altri principali paesi europei è rappresentato dalla presenza di soggetti non integrati verticalmente nella filiera petrolifera (super/ipermercati), che svolgono un importante ruolo di stimolo verso una concorrenza di prezzo.

Prezzi, costi, margini e investimenti nella rete distributiva

Nell'arco del biennio 1994-1995, quando le società petrolifere sono state completamente libere nella fissazione dei prezzi finali dei carburanti, la media dei

risultati conseguiti dalle prime quattro società⁹¹, calcolati indicativamente per la benzina super, mette in luce un quadro eloquente.

Come si può notare dalla tabella, la riduzione della quotazione internazionale del prodotto finito verificatasi nel 1994 non si è trasmessa sul livello del prezzo interno che è, invece, aumentato, seppure in misura contenuta. Ciò ha permesso alle prime quattro società non solo di compensare la dinamica crescente dei costi di distribuzione, ma di conseguire per questa via importanti incrementi dei margini.

La ripresa delle quotazioni internazionali, avvenuta nel 1995, ha consentito alle imprese una replica di tale condotta, con risultati più accentuati di quelli registrati nel 1994, sia dal lato della crescita del prezzo sia dal lato degli incrementi dei margini.

I dati riportati nella tabella seguente si riferiscono ai risultati medi⁹² raggiunti dalle società *leader* nel biennio di cosiddetta «liberalizzazione del mercato». Essi confermano che il processo di ristrutturazione della rete più volte evocato dalle stesse società come uno dei loro principali obiettivi e, quindi, il contenimento dei costi di distribuzione che ne sarebbe dovuto derivare, non è stato in realtà perseguito con la necessaria intensità che ci si sarebbe potuto attendere, in un mercato in cui la competitività di costo, anche sotto il profilo distributivo, rappresenta un indubbio fattore di successo. Gli investimenti nella rete delle prime quattro società sono cresciuti, negli ultimi tre anni, ad un ritmo inferiore a quello eguagliato dai margini⁹³. Peraltro, le imprese che più hanno dimostrato di esercitare un migliore controllo sulla dinamica dei costi non hanno utilizzato tale vantaggio economico per sostenere una strategia di riduzione dei prezzi finali.

⁹¹ Agip Petroli (con i marchi Agip e Ip), Esso, Kuwait, Shell.

⁹² I livelli dei margini calcolati nell'esercizio riportato in tabella sono una approssimazione per difetto di quelli effettivi. Infatti, non essendo disponibile una informazione completa sull'andamento dei costi di raffinazione, l'impiego della quotazione internazionale del prodotto finito (Platt's) come loro *proxy* impedisce di apprezzare di quanto i margini effettivi si discostino da quelli così ricavabili, nei casi in cui i costi di raffinazione interni delle società petrolifere italiane siano inferiori a quelli implicitamente connessi alla quotazione internazionale del prodotto finito.

⁹³ Su quest'ultima grandezza, in particolare, la loro incidenza è andata diminuendo, dal 50% nel 1993 al 38% nel 1995.

Tabella 5

*Prezzi, costi, margini e investimenti nella rete di distribuzione di carburanti
(medie delle prime quattro società, lire/litro, benzina super)*

	Variazioni								
	1993	1994	1995	assolute			%		
				94/93	95/94	95/93	94/93	95/94	95/93
1. Platt's Cif Med Italy *	230	217	228	-13	11	-2	-5,7%	5,1%	-0,9%
2. Prezzo industriale	403	405	443	2	38	40	0,5%	9,4%	9,9%
3. Costi di distribuzione **	87	93	103	6	10	16	6,9%	10,8%	18,4%
4. Margini del gestore	66	69	72	3	3	6	4,5%	4,3%	9,1%
5. Ricavi industriali [2-1]	173	188	215	15	27	42	8,7%	14,4%	24,3%
6. Margini [5-4-3]	20	26	40	6	14	20	30,0%	53,8%	100,0%
7. Investimenti nella rete ***	10	12	15	2	3	5	20,0%	25,0%	50,0%
8. Margini al netto di investimenti [6-7]	10	14	25	4	11	15	40,0%	79,0%	150,0%

Per memoria:

prezzi al consumo							4%	5,2%	
grado di concentrazione (CR4)	80,5	81,4	80,0						

* Quotazione internazionale del prodotto finito

** I costi di distribuzione includono: i costi della commercializzazione; della logistica; gli ammortamenti; gli oneri finanziari; i costi generali e altri.

*** Gli investimenti comprendono, oltreché la ristrutturazione e la manutenzione degli impianti, anche la loro acquisizione. Essi sono riferiti agli impianti di distribuzione nel loro complesso, senza poterli attribuire a ciascun tipo di carburante.

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle società e loro relazioni di bilancio.

In assenza di controlli esogeni sul prezzo da parte della pubblica amministrazione e di minacce di ingresso di nuovi concorrenti, nel biennio 1994-1995 le imprese *leader* hanno perseguito l'obiettivo principale di accrescere i propri margini di profitto, anziché soprattutto mediante la ricerca virtuosa della compressione dei costi di distribuzione, ricorrendo prevalentemente alla libertà ottenuta di fissare il prezzo, essendo agevolate dall'assenza del rischio di condotte devianti da parte dei propri rivali. Ciò emerge con sufficiente chiarezza da tutta l'indagine svolta ed è illustrato ampiamente dai dati riportati nella tabella precedente⁹⁴.

A ciò si aggiunga il comportamento essenzialmente cooperativo delle società petrolifere attraverso la pratica dei contratti di permuta di carburanti, per rifornire le rispettive reti di distribuzione. Tali contratti sono regolati da schemi contrattuali in grado di consentire a ciascuna società di conoscere perfettamente in anticipo le quantità trasferite mediante le permutate ad ognuno dei propri concorrenti. Inoltre, tutte le società, prevalentemente debtrici nei confronti del «settore Agip» per il proprio fabbisogno di forniture di prodotti finiti, subiscono un rigido limite contrattuale minimo e massimo nella propria libertà di diminuire o incrementare le quantità di prodotto finito richiesto in permuta al proprio fornitore/concorrente. Da un punto di vista di efficienza economica aziendale il sistema delle permutate ha consentito di realizzare reciproci vantaggi nei costi di

⁹⁴ Tale strategia appare comune a tutte le società petrolifere, seppure con risultati difforni sotto il profilo del livello dei margini netti conseguiti. A questo proposito va segnalato in particolare il comportamento di Esso. Tale società, infatti, a partire dall'estate 1995 ha adottato nel Regno Unito una strategia opposta a quella perseguita in Italia. In quel paese, infatti, Esso ha deciso di adeguarsi al prezzo praticato dai punti di vendita controllati dalla grande distribuzione commerciale, significativamente inferiori alla media dei prezzi delle società petrolifere locali. In questo modo, Esso ha contribuito a innescare una reazione a catena che ha coinvolto anche le condotte di prezzo delle altre imprese petrolifere presenti sul mercato.

distribuzione. Cionondimeno, ha determinato un contesto particolarmente favorevole alla diffusione di condotte di prezzo non concorrenziali, di cui è conferma la stabilità nel tempo delle quote di mercato delle stesse imprese (principali e marginali). Ne consegue che il sistema delle permutate non è stato in grado di trasferire sui prezzi finali i benefici in termini di costi che pure è capace di assicurare alle società petrolifere.

5.3 Deregolamentazione incompleta e concorrenza mancata

Il blocco delle concessioni per lo svolgimento dell'attività di distribuzione in rete di carburanti per autotrazione⁹⁵ avvenuto nel 1989 ha introdotto una rigida barriera all'ingresso sul mercato, da cui hanno tratto vantaggio le imprese già presenti. Tale misura è stata seguita nel maggio 1994 da una completa liberalizzazione del prezzo di vendita dei carburanti. L'insieme di questi due fattori ha determinato l'instaurarsi di condizioni incentivanti il consolidamento di condotte scarsamente concorrenziali da parte delle imprese petrolifere presenti sulla rete distributiva.

La necessità di limitare per via regolamentativa il numero dei soggetti operanti in un mercato sarebbe giustificata nelle situazioni in cui si valuti che la minaccia della concorrenza potenziale possa determinare condizioni di mercato insostenibili ed inefficienti, a causa dell'esistenza di rendimenti decrescenti di scala (cioè di curve di costo medio crescenti) e di una limitata dimensione del mercato rispetto alla dimensione minima efficiente degli impianti. Ciò sarebbe possibile, ad esempio, quando la configurazione di mercato efficiente comportasse la presenza di alcune imprese attive ad un livello di produzione superiore a quello associato alla dimensione minima ottimale. In tal caso altre imprese sarebbero incentivate ad entrare sul mercato offrendo quantità inferiori (ad esempio pari a quella della dimensione minima ottimale) e a prezzi inferiori, scatenando così una concorrenza distruttiva. La regolamentazione all'ingresso, in un simile contesto, è volta ad assicurare l'esistenza delle imprese già presenti sul mercato, nei casi in cui si avverta la necessità di tutelare un determinato interesse generale, che non potrebbe essere diversamente soddisfatto⁹⁶.

Il mercato della distribuzione in rete di carburanti per autotrazione non sembra possedere caratteristiche tali da giustificare la necessità di una rigida regolamentazione all'ingresso dato che:

- (1) non esistono sostanziali esternalità negative derivanti dalla chiusura di un punto vendita (differenza tra i costi privati ed i relativi costi sociali);
- (2) l'attività di distribuzione di carburanti in rete non pare essere contraddistinta per determinate tipologie di impianti (chioschi e punti isolati) dall'esistenza di notevoli economie di scala a livello di singolo impianto. Infatti, tali impianti, caratterizzati da livelli di quantità erogate al di sotto della media nazionale, riescono a sopravvivere proprio in virtù della scarsa incidenza dei costi fissi sui relativi livelli di attività. Ognuno di questi impianti distribuisce una quantità

⁹⁵ Cfr. l'art. 6 del D.P.C.M., 11.09.1989, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, 18.09.1989, n. 218.

⁹⁶ Preoccupazioni di questo tipo hanno giustificato, ad esempio, l'esistenza di un rigido controllo all'entrata ed all'uscita esercitato dalla vigilanza strutturale svolta dalla Banca d'Italia sul settore bancario. In tale mercato, fino al momento in cui simile orientamento è stato mutato, la regolamentazione pervasiva dell'istituto di emissione è stata giustificata, oltreché dall'esistenza di rendimenti crescenti di scala, anche dalla presenza di forti esternalità negative, scaturenti dal rischio di fallimento di una banca. In questo contesto, le esigenze di stabilità del sistema creditizio sono prevalse su quelle di efficienza del mercato. Solo negli ultimi anni, in seguito al passaggio da un modello di vigilanza di tipo strutturale (controlli amministrativi sui comportamenti delle banche, vincoli di portafoglio, ecc.), in cui la banca centrale svolgeva un ruolo di «regista», ad un modello di vigilanza di tipo prudenziale (imposizione di *ratios* obbligatori), in cui la banca centrale svolge un ruolo di «arbitro»; ed in seguito al processo di despecializzazione produttiva degli operatori finanziari, si è invertito il peso relativo dei due obiettivi, rappresentati dall'efficienza del mercato e dalla stabilità del sistema.

insufficiente di prodotto e si colloca lungo il tratto decrescente della propria curva di costo medio, lontano dalla dimensione ottima minima⁹⁷.

In un regime regolamentativo contraddistinto da una libertà di fissazione dei prezzi e da barriere all'ingresso di nuovi operatori, la sopravvivenza degli impianti marginali è garantita dal fatto che le società petrolifere sono in grado di accrescere, anche ogni anno, i compensi (margini) per litro erogato riconosciuti ai gestori dei punti vendita. Tali compensi possono aumentare, infatti, di pari passo con gli incrementi registrati nei livelli di prezzo consigliato. In questo modo viene tuttavia permessa la sopravvivenza anche di segmenti di rete inefficienti. Si verifica così, in altri termini, una situazione simile a quella di un regime di regolamentazione del prezzo di un servizio offerto in monopolio sulla base del principio della copertura integrale dei costi, comprensiva di un certo rendimento sul capitale investito.

In questo contesto, i gestori degli impianti marginali risultano disincentivati a ricercare qualsiasi iniziativa commerciale volta ad incrementare le quantità vendute (ad esempio praticando prezzi inferiori a quelli consigliati). A causa della rigidità della normativa sulla distribuzione commerciale è anche ostacolata la ricerca di una diminuzione dei compensi riconosciuti dalle società petrolifere ai gestori, attraverso l'incremento dell'attività *non oil* dei punti di vendita. A loro volta, le società petrolifere non sono incentivate ad assumere iniziative commerciali che non vadano oltre forme di *non price competition* quali gli omaggi, data la diffusione di impianti marginali, in molti casi non trascurabile.

5.4 Raccomandazioni finali

I prodotti petroliferi per autotrazione rivestono un ruolo decisivo come bene di consumo intermedio (consumi del settore dei trasporti) e finale (consumi delle famiglie). La dinamica dei prezzi di questi prodotti influisce, inoltre, in misura non trascurabile sull'evoluzione del tasso di inflazione⁹⁸. I benefici connessi tanto al completamento della liberalizzazione del mercato della distribuzione in rete di carburanti, quanto alla affermazione di una effettiva e durevole disciplina concorrenziale, dunque, potranno essere apprezzati, non solo direttamente dai consumatori, ma anche indirettamente attraverso il beneficio che ne deriverebbe al sistema economico nel suo complesso.

La fisionomia competitiva della rete italiana di distribuzione di carburanti per autotrazione appare particolarmente povera di segnali concorrenziali. Nell'ultimo biennio ci si sarebbe ragionevolmente atteso di poterli avvertire più accentuati rispetto al passato, grazie alla libertà concessa alle imprese di fissare i prezzi dei carburanti al consumo, senza soggiacere ad alcun vincolo amministrativo. Tale libertà delle imprese, tuttavia, non sembra avere ancora determinato una *effettiva liberalizzazione del mercato*, nel senso che non si riscontrano condotte di prezzo effettivamente differenziate fra le imprese né dinamiche di prezzo decrescenti.

⁹⁷ Diversamente avviene per quelle categorie di impianti (stazioni di rifornimento e di servizio) dove la percentuale di capitale fisso investito per litro erogato è tale da aumentare notevolmente la dimensione minima efficiente.

⁹⁸ Si consideri che il prezzo della benzina super e della benzina senza piombo incide per il 2,6% sull'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (base 1995), le cui variazioni registrano la dinamica dei prezzi al consumo. Tale incidenza, tuttavia, esprime solo l'effetto *diretto* esercitato dalla variazione del prezzo della benzina, considerata come bene finale di consumo. Per misurare il contributo totale di un incremento (diminuzione) del prezzo dei carburanti alla variazione del tasso di inflazione dovrebbe essere aggiunto, dunque, all'effetto diretto anche quello *indiretto*, determinato dalla variazione dei prezzi degli altri beni e servizi che impiegano i carburanti come bene intermedio.

L'insieme degli elementi che hanno finora ostacolato la concorrenza sulla rete distributiva italiana può essere fatto risalire a due ordini di fattori, fortemente correlati. Il primo è rappresentato dalla *persistenza di precedenti schemi di regolamentazione*, che hanno favorito il mantenimento inerziale di un mercato ingessato. Infatti, la rottura normativa della primavera 1994, con la quale è stata rimossa ogni forma di residua regolamentazione di prezzo, non è ancora percepibile in pratica come un effettivo spartiacque, che separi nettamente due periodi e permetta di qualificare la fase attuale come effettivamente più concorrenziale della precedente.

La mancata eliminazione di altri vincoli normativi, quali: la concessione amministrativa per l'esercizio o il potenziamento dell'attività di vendita dei carburanti; il contratto di comodato fra le società petrolifere e i gestori dei punti di vendita; la obbligatorietà della durata massima dell'orario di apertura degli impianti e dei turni; i limiti alle attività *non oil*, ha determinato il permanere di consistenti limitazioni sotto il profilo concorrenziale. Non è stato, infatti, consentito a potenziali concorrenti l'entrata nel mercato né si è agevolato l'insorgere di una concorrenza effettiva fra le imprese già presenti sul mercato. In particolare, gli stringenti vincoli normativi all'apertura di nuovi impianti o al loro potenziamento hanno agito come rilevante disincentivo a modificare le strategie commerciali e di investimento delle imprese, a seguito della loro conquistata libertà di fissazione del prezzo. Ne è rimasta menomata la possibilità di ristrutturazione della rete, mediante una riduzione del numero degli impianti, a vantaggio dell'incremento della loro efficienza e di una maggiore corrispondenza fra l'estensione della rete e le capacità logistiche di ciascuna società. In questo modo si sarebbero potuti perseguire, invece, contemporaneamente obiettivi di riduzione dei costi e di aumento del grado di autonomia di fornitura di ciascuna società dal «settore Agip» e, più in generale, dalle imprese concorrenti.

Una riallocazione geografica degli impianti è stata possibile, in misura peraltro modesta, solo attraverso permuthe di impianti fra concorrenti e, dunque, mediante strategie che, invece di esaltare l'autonomia e l'indipendenza delle imprese, hanno esteso il loro grado di cooperazione, già elevato sul piano commerciale, anche al livello della politica degli investimenti. Non è, inoltre, secondaria la considerazione che qualsiasi obiettivo di potenziamento geografico della rete, volto ad accrescere l'efficienza della struttura dei costi e l'autonomia nelle forniture, soffre, in ultima analisi, dei limiti all'espansione dell'offerta, dovuti alla rigidità degli orari e dei turni.

In altri termini, la cosiddetta «*liberalizzazione del mercato*» non ha superato il ristretto confine della «*libertà di fissazione del prezzo*» dei carburanti concessa alle imprese. Tale libertà è rimasta nei fatti condizionata dagli altri vincoli normativi tuttora vigenti, che non consentono di produrre e godere tutti gli effetti che potrebbero derivare da un effettivo gioco concorrenziale.

Il secondo ordine di fattori che ha ostacolato la concorrenza nella rete distributiva è ascrivibile all'*abilità dimostrata dalle società petrolifere di sostituirsi al regolatore pubblico nel ruolo di controllo dei prezzi*. Grazie a politiche di prezzo particolarmente convergenti, infatti, esse sono riuscite a mantenere, anche dopo il 1994, pressoché immutate le rispettive posizioni di mercato. Sulla base delle risultanze dell'indagine conoscitiva condotta sembrerebbe lecito ritenere tali politiche di prezzo ispirate ad una esplicita consapevolezza dei comportamenti rivali, anziché ad una corretta dinamica di mercato.

I principali mutamenti, necessari per rimuovere in modo stabile e duraturo i consistenti limiti alla concorrenza effettiva, di cui è tuttora pervaso il mercato italiano della distribuzione in rete di carburanti per autotrazione, coinvolgono sia il quadro normativo sia i comportamenti di impresa.

Per quanto riguarda gli *aspetti normativi* sembra necessario, in primo luogo, pervenire in modo sollecito ad una *completa liberalizzazione del mercato*. Solo l'eliminazione della perdurante barriera all'entrata che caratterizza tuttora la distribuzione in rete di carburanti può assicurare una promozione effettiva della concorrenza. La persistenza di ulteriori ostacoli a nuovi entranti perpetuerebbe, infatti, la propensione dimostrata dalle società petrolifere nel corso dell'ultimo biennio sia ad un limitato impegno di ristrutturazione della rete sia ad una relativa indifferenza nei confronti delle dinamiche dei costi, a causa della libertà di fissare i prezzi e, quindi, assicurarsi crescenti margini di profitto, a svantaggio dei consumatori.

Per agevolare l'ingresso sul mercato di nuovi soggetti, perciò, dovrebbe anzitutto essere *eliminato il regime concessorio* di cui all'art. 16, comma 1, della legge n. 1034/70, ispirato ad una logica di programmazione della rete. Esso dovrebbe essere sostituito da un regime di autorizzazione, pur contemperante interessi generali di natura urbanistica, ambientale, della sicurezza degli impianti e in ultima analisi dei consumatori.

In ogni caso, per garantire la possibilità di potenziamento degli impianti esistenti e la piena autonomia decisionale delle imprese, andrebbe eliminata la norma contenuta nell'art. 7 del D.P.C.M. 11.09.1989, in base alla quale il rilascio della autorizzazione per il potenziamento degli impianti (aggiunta di nuovi carburanti o installazione di apparecchiature *self-service* a quelle esistenti) è subordinato alla rinuncia di un decreto di concessione di un altro impianto installato e funzionante.

I procedimenti amministrativi in materia di impianti dovrebbero, inoltre, non solo essere estranei a qualsiasi finalità di controllo della struttura dell'offerta, ma essere ulteriormente semplificati, com'è già parzialmente avvenuto con le modifiche introdotte dall'art. 4 del Dpr 300/92, in attuazione dell'art. 20 della legge 241/90, che prevede il meccanismo del silenzio-assenso nel caso dell'autorizzazione per l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione automatica di carburante.

La possibilità di ingresso di nuove imprese nel mercato della distribuzione in rete di carburanti, attraverso l'abbandono dell'attuale regime concessorio, potrà agevolare in modo significativo il superamento degli odierni ostacoli alla concorrenza, completando così un processo di deregolamentazione tuttora parziale. E' presumibile che i nuovi entranti possano collocarsi, per livelli di qualità del servizio e di quantità medie erogate, nella fascia medio-alta degli impianti (stazioni di rifornimento e stazioni di servizio), caratterizzata da elevati livelli di capitale fisso investito. Essi allora potrebbero convenientemente porre in essere strategie commerciali orientate all'incremento delle quantità vendute ed al pieno sfruttamento di ogni impianto distributivo.

Si potrebbe innescare, per tale via, un processo di selezione degli impianti guidato puramente dalle regole di mercato, che spingerebbe le società petrolifere a modificare la attuale specializzazione delle proprie reti distributive (per tipologia

di impianti), prediligendo la sopravvivenza dei punti di vendita con maggiori economie di scala, i soli capaci di fronteggiare strategie commerciali concorrenziali, improntate all'incremento delle quantità vendute; o riallocando la rete in funzione della dotazione logistica, aumentando il grado di autonomia dai concorrenti.

In secondo luogo, un altro ambito di intervento normativo riguarda l'*ampliamento dell'attività commerciale degli impianti di distribuzione*, nella duplice direzione sia di *estendere la gamma di prodotti in vendita*, superando le disposizioni restrittive in materia di tabelle merceologiche, nell'ambito di un mutamento della normativa sulla distribuzione commerciale (legge n. 426/71 e D.M. n. 375/88)⁹⁹; sia di *rimuovere le restrizioni esistenti in materia di orari di apertura e di turni degli impianti*, evitando l'imposizione a livello regionale o comunale di obblighi di chiusura e/o di uniformità negli orari di apertura; assicurando l'estensione della facoltà di apertura degli esercizi al di là degli orari minimi previsti dalla normativa. Si deve osservare al riguardo che tali restrizioni, seppure formalmente rispettose degli indirizzi legislativi generali per l'esercizio delle funzioni delegate in materia di orari di apertura fissate con il D.P.C.M. 11.09.1989, ne tradiscono in concreto lo spirito, chiaramente improntato, nel disporre il rispetto di un orario minimo di apertura, ad assicurare la tutela delle esigenze dei consumatori. La previsione di un orario massimo, normalmente coincidente con il livello minimo garantito a livello nazionale, e l'imposizione dell'uniformità degli orari di apertura, rispondono invece maggiormente alla tutela delle categorie economiche interessate all'attività di vendita.

L'applicazione di queste modificazioni normative, non solo assicurerebbe una apertura del mercato, ma costituirebbe anche la condizione necessaria per avviare una effettiva ristrutturazione della rete distributiva. Secondo l'esperienza degli altri paesi europei esaminati, infatti, anche in Italia potrebbe essere avviato un processo, allo stesso tempo, di riduzione del numero assoluto degli impianti esistenti; di incremento della produttività media di quelli superstiti; di agevolazione dell'ingresso di nuovi soggetti nel mercato.

Raccomandazioni analoghe sono già state espresse dall'Autorità nell'estate del 1993¹⁰⁰. Esse, a distanza di tre anni, non solo conservano piena validità, ma acquistano semmai un carattere di ancora più urgente necessità, dopo l'esperienza di un biennio di deregolamentazione incompleta e di concorrenza mancata.

Per quanto riguarda i *comportamenti delle imprese* sembra necessario assicurare che trovino una soluzione diversa le *modalità di fornitura di carburanti alle reti distributive delle singole società*. Infatti, in un contesto caratterizzato dalla chiusura all'ingresso nel mercato di nuovi soggetti; dall'esistenza di un eccesso di capacità di stoccaggio, connessa anche alla presenza di una normativa ambientale che limita l'installazione di nuovi depositi; dalla forte asimmetria fra la dotazione logistica del «settore Agip» e quella delle altre società, le discipline adottate per regolare le permuthe di prodotti finiti fra ciascuna società hanno assicurato un miglioramento delle condizioni di offerta da parte delle imprese ma, nello stesso tempo, hanno anche consolidato rapporti di cooperazione e di scambio di informazioni fra le imprese. In questo modo, è stato eliminato qualsiasi incentivo e, a volte, qualsiasi possibilità di trasformare tali miglioramenti in fattori di stimolo verso azioni concorrenziali, volte ad utilizzare la libertà di

⁹⁹ Una recente iniziativa in questa direzione è contenuta nel D.M. Industria 561/96 relativo alle nuove tabelle merceologiche per i punti di vendita dei carburanti.

¹⁰⁰ Si veda la segnalazione inviata dall'Autorità il 7 luglio 1993 al Parlamento e al Governo, *Distribuzione di carburanti per autotrazione*.

fissazione dei prezzi per incrementare le quote di mercato, nei segmenti di rete caratterizzati da costi di distribuzione più contenuti.

Infatti, attualmente ciascuna società che permuta prodotti finiti con un proprio concorrente è in grado di conoscere in anticipo l'offerta del proprio rivale; di condizionarne l'evoluzione quantitativa con forniture scadenze rigidamente nel tempo; di inibirne qualsiasi ipotetica condotta concorrenziale dal lato del prezzo, il cui successo può essere colto solo a condizione che sia possibile incrementare le quantità offerte, grazie all'esistenza di vincoli sulle variazioni minime e massime di quantità di prodotto consegnabili in sede di permuta.

In attesa che muti il contesto normativo relativo all'accesso al mercato, nel senso indicato al punto precedente, non si può giudicare neutrale, sotto il profilo della concorrenza, l'*attuale assetto proprietario* del sistema logistico che è all'origine del così diffuso ricorso alle permutate di prodotti. In particolare la posizione dominante detenuta dal «settore Agip» nell'attività di logistica costituisce uno dei principali ostacoli alle possibilità di sviluppo di politiche indipendenti e non cooperative sui mercati della distribuzione da parte di imprese che dipendono in varia misura dal sistema logistico Agip. La necessità di eliminare tale posizione appare ancor più urgente nella prospettiva della perdita del controllo pubblico sulla società e nella auspicata prospettiva di un superamento dei vincoli normativi che ancora caratterizzano il settore, da cui ci si può attendere l'ingresso sul mercato di nuovi operatori.

L'eliminazione di tale ostacolo potrebbe essere conseguita attraverso una qualificata riduzione della presenza del «settore Agip» nella logistica a favore delle altre imprese concorrenti, in coerenza con gli indirizzi attuali in tema di privatizzazioni e nell'ambito di essi, ovvero attraverso la creazione di una società comune cui vengano conferiti gli impianti di stoccaggio di tutte le società petrolifere, aperta all'ingresso di nuovi soggetti, nell'ottica di trasformare l'attività logistica in un servizio neutrale non più condizionato dagli interessi delle imprese nei mercati a valle della distribuzione. Ove si eliminassero gli attuali vincoli normativi, tale assetto, se fondato sull'obbligo di contrarre su basi non discriminatorie a chiunque ne faccia richiesta, agevolerebbe inoltre l'ingresso di nuovi operatori nel mercato finale della distribuzione.