

COMMISSIONE
X ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO

AUDIZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
AVV. FILIPPO ARENA
SEGRETARIO GENERALE

nell'ambito dell'esame della risoluzione 7-00258 De Toma, recante Iniziative urgenti in
favore del settore della distribuzione dei carburanti

13 novembre 2019

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

il settore petrolifero e in particolare il suo segmento più importante, quello relativo ai carburanti per autotrazione, cui si riferisce la risoluzione oggi in commento, ha attraversato nell'ultimo ventennio una fase di profonda trasformazione, sia sotto il profilo della struttura industriale sia sotto il profilo della disciplina normativa.

L'Autorità ha contribuito ai suddetti fenomeni evolutivi, oltre che con la conclusione di casi istruttori, che hanno portato a rilevanti modifiche dei comportamenti delle principali imprese di settore, anche con indagini conoscitive e con la propria attività di segnalazione (*advocacy*).

In particolare, con l'indagine conoscitiva IC44¹, conclusa nel 2012, sono stati approfonditi i cambiamenti che il settore della distribuzione carburanti ha registrato nel corso del lungo processo di apertura del mercato, iniziato nel 1994 con la liberalizzazione dei prezzi precedentemente amministrati e proseguito mediante interventi normativi che, talvolta in modo contraddittorio, sono intervenuti in materia di regime di accesso al mercato, di rapporti fra compagnie

¹ IC44 – *Impianti di distribuzione carburanti indipendenti*. AGCM, provv. del 19 dicembre 2012, n. 24153, Boll. n. 51 del 7 gennaio 2013.

e gestori, di razionalizzazione della rete, di orari di apertura, di attività *non oil* dei punti vendita.

Anche alla luce degli esiti dell'indagine conoscitiva, che ha confermato l'importanza della liberalizzazione e dell'introduzione della concorrenza nel settore, i più recenti interventi dell'Autorità hanno avuto ad oggetto principalmente il tema della liberalizzazione dell'accesso e dell'uscita dal mercato, le modalità di conduzione degli impianti e la razionalizzazione della rete.

La liberalizzazione dell'accesso e delle modalità di esercizio

Con i propri interventi di *advocacy*, l'Autorità ha in più occasioni ribadito la necessità di rimuovere le restrizioni che ancora permangono sia all'ingresso sia all'uscita dal mercato e di modificare alcuni vincoli alle modalità di funzionamento degli impianti e alle condizioni generali di svolgimento del servizio, che determinano livelli di prezzo più elevati e *standard* qualitativi della rete inferiori rispetto a quelli dei principali Paesi europei.

Nonostante infatti il legislatore italiano sia più volte intervenuto in materia – sottraendo l'installazione e la gestione degli impianti al regime concessorio² e vietando che l'installazione e la gestione di un nuovo impianto sia subordinato alla chiusura di impianti esistenti, al rispetto di vincoli che determinano restrizioni quantitative (quali la definizione di distanze e superfici minime) – continuano a residuare restrizioni all'accesso del mercato, che ostacolano l'ingresso di operatori più efficienti e dinamici rispetto agli *incumbent* e frenano un'evoluzione in senso maggiormente concorrenziale dell'attività di vendita di carburanti per autotrazione.

Al riguardo, l'Autorità intende ribadire che forme ingiustificate di regolazione asimmetrica, possono nuocere al corretto funzionamento del mercato, nella misura in cui incidono in maniera discriminatoria sui nuovi operatori non integrati verticalmente (pompe bianche e GDO). Inoltre, la presenza di barriere all'entrata, blocca lo sviluppo qualitativo del settore in termini sia di diversificazione dell'offerta dei prodotti *oil* sia di ampliamento della gamma offerta di servizi *non oil*³.

² Decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, *Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

³ Per quanto attiene l'offerta di prodotti *oil*, al fine di favorire uno sviluppo qualitativo della rete distributiva, con l'art. 28 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, è stato previsto l'obbligo di installazione di apparecchiature *self service pre-pay* presso tutti gli impianti di distribuzione carburanti; nonché, con il decreto legge n. 1/2012, la possibilità di installare impianti completamente

Con riferimento all'offerta di prodotti *oil*, per esempio, l'Autorità si è più volte espressa in favore dell'eliminazione dei vincoli residui alla realizzazione di impianti completamente automatizzati (*ghost*), i quali hanno costi più ridotti e possono pertanto rappresentare un efficace strumento di pressione concorrenziale, ai fini di una maggiore efficienza della rete di distribuzione e di una riduzione generalizzata dei prezzi praticati.

Sempre in tema di modalità di conduzione degli impianti, e nella prospettiva di sviluppare una rete distributiva maggiormente indipendente dalle compagnie petrolifere, l'Autorità ha osservato come una piena liberalizzazione dei rapporti contrattuali tra i titolari degli impianti e i gestori consentirebbe, da un lato, di aumentare l'autonomia del gestore rispetto al soggetto proprietario dell'impianto incentivando, ad esempio, forme di aggregazione di piccoli operatori nell'attività di approvvigionamento; dall'altro, potrebbe consentire alle società petrolifere di rifornire anche punti vendita non appartenenti alla propria rete rendendo possibile la nascita di impianti nella sostanza multimarca, contribuendo essi stessi a una maggiore concorrenzialità del mercato della distribuzione di carburante⁴.

Risponde all'obiettivo di migliorare le condizioni di vendita anche la posizione dell'Autorità in materia di obblighi relativi all'orario di apertura e chiusura degli impianti. In merito, l'Autorità ha rappresentato come i modelli di regolamentazione adottati da numerose normative comunali e regionali limitano ingiustificatamente la libera iniziativa economica degli operatori, attraverso la previsione di orari massimi e minimi, sia diurni che notturni e festivi, a detrimento dei consumatori⁵.

La razionalizzazione della rete

Gli ostacoli all'ingresso di impianti efficienti e, soprattutto, all'uscita dal mercato⁶ hanno determinato un rallentamento del processo di razionalizzazione

automatizzati. Per quanto riguarda la prestazione di attività *non oil*, il decreto legge n. 98/2011 e successivamente il decreto legge n. 1/2012 hanno compiuto alcuni significativi passi avanti nell'ottica di liberalizzare la vendita di ogni bene e servizio presso gli impianti di distribuzione carburanti.

⁴ AS901 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – anno 2012*.

⁵ AS1178 – *Orari di apertura e chiusura degli impianti stradali di distribuzione di carburanti*; AS1557 – *Regione Toscana – Codice del commercio*

⁶ Si consideri infatti che i costi di chiusura degli impianti, quali in particolare gli indennizzi riconosciuti ai gestori, nonché le spese di bonifica degli stessi impediscono in molti casi anche la chiusura degli stessi punti vendita inefficienti.

della rete. Diversi anni dopo il completamento dell'indagine conoscitiva, invero, il sistema distributivo italiano dei carburanti è ancora caratterizzato da un insoddisfacente grado di razionalizzazione e ammodernamento della rete.

Secondo quanto riportato nella Relazione annuale 2019 dell'Unione Petrolifera, in numero di impianti presenti sul territorio nazionale è pari a 21.000 unità, con un erogato medio complessivo per punto vendita di 1.367 metri cubi di benzina e gasolio⁷.

Tali dati dimostrano come la rete distributiva italiana sia eccezionalmente sovradimensionata e inefficiente, soprattutto se posti in comparazione con quelli dei principali paesi europei con popolazione comparabile a quella italiana: in Germania, i punti vendita sono circa 14.500, per un erogato medio di 3.460 metri cubi, in Francia circa 11.000, per un erogato medio di 3.912 metri cubi, nel Regno Unito 8476, con un erogato pari a più di 4000 metri cubi.

Un ulteriore indicatore della maggiore arretratezza della rete distributiva italiana rispetto a quella degli altri Paesi europei è rappresentato dalla minore diffusione di apparecchi *self service* per l'erogazione dei carburanti. Mentre all'inizio dello scorso anno nella stragrande maggioranza degli altri paesi Europei (con la sola eccezione della Grecia, del Portogallo e della Spagna) il 100% dei punti vendita consentivano il rifornimento anche in modalità *self service*, in Italia alla stessa data solo l'83% degli impianti era dotata di tali apparecchiature.

L'ipertrofia e l'arretratezza che caratterizza la rete distributiva italiana si riflettono inevitabilmente sui livelli di prezzo dei carburanti che risultano essere costantemente più elevati rispetto a quelli che si registrano nel resto d'Europa.

L'avvio di un massiccio progetto di ammodernamento e razionalizzazione della rete di distribuzione, attraverso l'eliminazione di barriere all'uscita che limitano la chiusura di un numero consistente di impianti marginali, il cui erogato medio è particolarmente basso, e/o di impianti cd "incompatibili" rispetto alle normative urbanistiche e ambientali, infatti, consentirebbe agli operatori del mercato di ridurre l'incidenza dei costi fissi sui prezzi finali⁸.

⁷ Disponibile alla pagina internet <https://www.unione petrolifera.it/download/relazione-annuale-2019/?wpdmdl=11482&refresh=5dcac982f2f701573570946>

⁸ E questo era l'obiettivo dell'Autorità quando in passato, nell'espletamento dei propri compiti istituzionali, ha adottato provvedimenti coerenti con l'esigenza di avviare un piano complessivo di ristrutturazione della rete, autorizzando in deroga un'intesa notificata da Unione Petrolifera nel 2001. Cfr. I469 in bollettino 29/2001 I469-Unione Petrolifera/Piano di razionalizzazione della rete carburanti, in Boll. 29/2001.

Come noto, al fine di implementare un piano di ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti, gli interventi del legislatore sono stati improntati, da un lato, sulla creazione di un sistema di incentivi attraverso l'istituzione ed il finanziamento di un apposito fondo per sovvenzionare le chiusure⁹ e, dall'altro, su meccanismi di penalizzazione nei confronti dei Comuni che non provvedono alla verifica e chiusura degli impianti c.d. incompatibili rispetto alle norme urbanistiche¹⁰.

In questo contesto, per agevolare il più possibile l'uscita dal mercato degli impianti inefficienti e a fronte dell'inerzia degli enti locali coinvolti nella razionalizzazione, già nel 2012¹¹, l'Autorità segnalava la necessità sia di un impegno del legislatore per il potenziamento ed estensione dell'applicabilità del Fondo per la Razionalizzazione della rete, sia dell'introduzione di misure di penalizzazione dei Comuni che non ottemperano agli obblighi di razionalizzazione previsti dalla legge.

Con la legge annuale per la concorrenza il tema è stato affrontato mediante l'istituzione presso il MISE di un'anagrafe degli impianti di distribuzione benzina, gasolio, GPL e metano della rete stradale e autostradale¹². In base a quanto previsto dalle disposizioni della l. n. 124/2017, i titolari di autorizzazione avrebbero dovuto iscriversi all'anagrafe in questione entro il 24 agosto 2018, con un obbligo contestuale di autocertificazione - assistito da sanzioni pecuniarie (i cui proventi confluiscono nel Fondo per la razionalizzazione della rete) e dalla possibilità di decadenza dall'autorizzazione – della sussistenza o meno di incompatibilità del proprio impianto in base alle vigenti disposizioni regionali applicabili. In caso di impianto incompatibile, la legge annuale per la concorrenza stabiliva che il titolare si sarebbe dovuto adeguare entro il 28 febbraio 2019, a pena, in caso di inadempimento, di cessazione dell'attività entro il 29 novembre

⁹ Il primo strumento concepito per il finanziamento delle chiusure degli impianti di distribuzione è stato il "Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione carburanti", istituito dall'articolo 6 del D. Lgs. n. 32/98.

¹⁰ Cfr., la legge 5 marzo 2001, n. 57, art. 19, recante "*norme per l'ammodernamento della rete distributiva dei carburanti*". Successivamente, l'art. 28 del decreto legge n. 98/2011, stabiliva che "*Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano emanano indirizzi ai comuni per la chiusura effettiva degli impianti dichiarati incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive in data 31 ottobre 2001, nonché ai sensi dei criteri di incompatibilità successivamente individuati dalle normative regionali di settore. [...] i Comuni che non abbiano già provveduto all'individuazione ed alla chiusura degli impianti incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive in data 31 ottobre 2001 o ai sensi dei criteri di incompatibilità successivamente individuati dalle normative regionali di settore, provvedono in tal senso entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, dandone comunicazione alla regione ed al Ministero dello sviluppo economico*". Il termine previsto è tuttavia trascorso senza risultati apprezzabili.

¹¹ AS901 *cit.*

¹² Cfr. articolo 1, comma 100, della legge 4 agosto 2017, n. 124, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*.

2019. La stessa norma stabilisce altresì, in via generale, i criteri di incompatibilità basati su profili urbanistici, differenziati a seconda che gli impianti si trovino all'interno o all'esterno dei centri abitati, e stabilisce procedure semplificate di dismissione per gli impianti che cessano l'attività entro l'agosto 2020 (le quali in ogni caso contemplano procedure di bonifica dei siti a carico dei titolari degli impianti).

A causa delle stratificazioni di differenti normative regionali in materia di incompatibilità degli impianti, tuttavia, l'attuazione della norma ha richiesto la sottoscrizione, nel marzo del 2018, di un Accordo, ai sensi degli articoli 4 e 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, per l'attuazione dell'articolo 1, commi 100- 119 della legge 4 agosto 2017 n.124, in materia di carburanti.

In conclusione, al fine di un più efficiente funzionamento del sistema della distribuzione carburanti in Italia, che possa produrre effetti benefici per i consumatori in termini di migliore qualità e minor prezzo dei servizi offerti, rimane prioritario l'obiettivo di una razionalizzazione e ammodernamento delle reti di distribuzione.