SEGNALAZIONE
ai sensi
dell’art. 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287

relativa al processo di riforma della regolamentazione di accesso all’attività di distribuzione dei carburanti in rete, nonché alla messa a disposizione di operatori terzi non verticalmente integrati di capacità di stoccaggio e di prodotto

Inviata
Al Senato della Repubblica
Alla Camera dei Deputati
Al Ministero dello Sviluppo Economico,
Ai presidenti delle Regioni e delle province autonome

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende formulare alcune osservazioni sull'assetto generale del settore della distribuzione di carburanti in rete, attualmente oggetto di un processo di riforma per quanto riguarda specificamente la regolamentazione all'accesso.

L'Autorità ritiene, infatti, necessario tornare ad esprimere l'auspicio che vengano adottate misure di carattere generale in grado di incidere sulla struttura produttiva dei mercati in esame attraverso un più deciso supporto all'ingresso e alla piena operatività di nuovi soggetti, nonché allo svolgimento, da parte di operatori già esistenti, diversi dalle società petrolifere verticalmente integrate, di un ruolo maggiormente indipendente da queste ultime.

In Italia il processo di rimozione delle barriere amministrative all'accesso alla distribuzione di carburanti in rete è iniziato, com'è noto, con il d.lgs. n. 32/98 (che ha abolito la concessione trasformandola in autorizzazione) e le sue successive modificazioni. La liberalizzazione dell'accesso all'attività in esame potrebbe ricevere oggi una accelerazione decisiva dall'azione intrapresa dal governo con il Disegno di Legge (Ddl) presentato alla Camera dei deputati nel febbraio 2007 e attualmente all'esame del Senato dove la Commissione Industria ha approvato il 4 ottobre 2007 le norme relative alla distribuzione carburanti[1]. Accanto alla modifica della legge nazionale, parte integrante del nuovo assetto normativo in materia sarà altresì rappresentata dalle legislazioni che verranno adottate dalle singole Regioni, i cui intenti sono stati recentemente espressi in modo unitario attraverso l'approvazione di un Documento di indirizzi comuni da parte della Conferenza dei Presidenti delle Regioni[2].

Il Ddl e il documento di indirizzi comuni delle Regioni consentono di compiere dei sostanziali passi avanti in direzione di una piena liberalizzazione dell'accesso all'attività di

[1] Disegno di legge n. 1644 "Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale", Capo I Liberalizzazione dell'esercizio di talune imprese e professioni, Art. 1. *Eliminazione di ostacoli alle attività commerciali e alla prestazione di servizi*, commi da 1 a 4.

[2] "Documento di indirizzi comuni delle Regioni in risposta al parere motivato della Commissione dell'Unione Europea sulla gestione degli impianti di distribuzione di carburanti - Procedura di infrazione 2004/4365 ex art. 226 del Trattato CE".

distribuzione carburanti. In particolare, alcune delle restrizioni già in passato individuate dalla Commissione UE e dall'Autorità sarebbero superate laddove il quadro normativo recepisse quanto indicato dai due atti sopra citati. Sotto altri profili, tuttavia, il Ddl e il documento delle Regioni non prefigurano una innovazione altrettanto netta. In particolare, su uno dei passaggi principali della nuova normativa, l'abolizione delle distanze minime, l'ultima versione del Ddl, approvata dalla Commissione Industria del Senato, introduce alcune qualificazioni ("*fatte salve le norme a tutela della salute, della sicurezza e del territorio*") che appaiono del tutto superflue, alla luce dei vincoli già previsti dal d.lgs. 32/98 (e successive modifiche) per il rilascio delle autorizzazioni all'apertura di un nuovo punto vendita. Secondo il comma 2 dell'art. 1 di tale norma, infatti, il Comune che deve autorizzare il nuovo punto vendita deve verificarne la conformità – tra l'altro – alle disposizioni del piano regolatore, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici e artistici, nonché alle prescrizioni per la prevenzione degli incendi. Il rispetto delle norme a tutela della salute, della sicurezza e del territorio appare, pertanto, già assicurato dai controlli compiuti dal comune, che rendono superflua l'introduzione della deroga per il divieto di imposizione di distanze minime prevista dall'ultima versione del Ddl. D'altra parte, tali deroghe, e in particolare quella che fa riferimento al rispetto delle norme "a tutela del territorio", appaiono suscettibili di essere utilizzate dalle Regioni per reintrodurre surrettiziamente nelle proprie normative obblighi di rispetto di distanze minime per l'apertura di nuovi distributori di benzina. La qualificazione introdotta nell'ultima versione del Ddl potrebbe dunque prestarsi a circoscrivere la portata liberalizzatrice della norma che abolisce i vincoli di distanze minime.

Un altro aspetto del processo di liberalizzazione che appare trattato in maniera insoddisfacente nell'assetto normativo che si va delineando è quello concernente la rimozione dei vincoli agli orari di apertura. Nel proprio documento di indirizzi, infatti, le Regioni si impegnano ad adottare un orario minimo omogeneo su tutto il territorio nazionale, ma prevedono anche una "ulteriore modulazione" lasciata alle singole programmazioni regionali. Anche in questo caso, la previsione di un'"ulteriore modulazione" degli orari sembra lasciare alla discrezionalità di ciascuna Regione la

possibilità di introdurre, comunque, dei vincoli all'orario massimo di apertura degli impianti.

Più in generale, infine, il Ddl e, soprattutto, il documento delle Regioni fanno riferimento a misure per favorire il miglioramento qualitativo del servizio e della rete che, se indirizzate soltanto ai nuovi entranti e non anche a tutti i punti vendita già presenti, si presterebbero ad ingenerare discriminazioni nei confronti di chi intenda aprire un nuovo punto vendita. Un primo esempio si ha nei passaggi relativi agli obblighi di superficie minima. Le regioni asseriscono che "non saranno stabilite superfici minime commerciali", ma affermano anche che saranno "valutate" le superfici necessarie, puntando comunque "all'elevazione degli standard qualitativi della rete". Laddove il raggiungimento di tale obiettivo fosse perseguito unicamente incidendo sulle caratteristiche dei nuovi punti vendita, potrebbero risultare in qualche forma reintrodotti degli obblighi di superficie minima che impongono ai nuovi entranti oneri che gli operatori già esistenti non hanno mai dovuto sostenere. Considerazioni del tutto analoghe possono essere svolte in merito al commento che, nel documento delle Regioni, accompagna l'impegno a non predeterminare delle tipologie di impianti con presenza obbligatoria di attività integrative, secondo il quale "si punterà comunque all'elevazione degli standard qualitativi della rete", nonché relativamente al proposito, enunciato nel medesimo documento, di promuovere la diffusione di impianti di distribuzione autosufficienti dal punto di vista energetico con ricorso ad energia rinnovabile. Di nuovo, infatti, laddove si intendesse raggiungere tali obiettivi solo attraverso imposizioni ai nuovi punti vendita e non anche a quelli preesistenti, il perseguimento del miglioramento del benessere collettivo sarebbe rallentato e si dovrebbe comunque sostenere il costo di imporre ai nuovi entranti oneri aggiuntivi rispetto a quelli sostenuti dagli *incumbents*. I predetti oneri integrerebbero una discriminazione che agirebbe, nella sostanza, come una barriera all'ingresso.

Il raggiungimento – auspicato dall'Autorità - di una piena liberalizzazione dell'accesso allo svolgimento dell'attività di distribuzione in rete di carburanti da parte di nuovi operatori costituisce un elemento indispensabile per una modifica in senso maggiormente concorrenziale della struttura di tali mercati. Tuttavia, sulla base degli elementi raccolti dall'Autorità nello svolgimento della propria attività istruttoria appare

evidente che, date le caratteristiche dell'attività in questione, anche una totale liberalizzazione dell'accesso potrebbe non essere di per sé sufficiente ad assicurare che i nuovi entranti possano esercitare un'efficace pressione concorrenziale sugli assetti di mercato ad oggi esistenti. Più in generale, infatti, la disponibilità di punti vendita nella fase a valle della filiera deve essere coniugata con la possibilità reale, per operatori diversi dalle società petrolifere verticalmente integrate, di approvvigionarsi di carburanti con modalità ed a condizioni adeguate all'andamento ed al flusso delle vendite realizzate.

I prodotti petroliferi per autotrazione devono essere raccolti presso il loro punto di origine (la raffineria o il porto di sbarco del prodotto importato), trasportati presso depositi per lo stoccaggio e, infine, recapitati al punto vendita sulla rete stradale o autostradale. Tale attività viene svolta attraverso le infrastrutture della cd. logistica petrolifera (attrezzature per lo sbarco, oleodotti, depositi), nonché, soprattutto per le ultime fasi, attraverso autobotti. L'accesso alle infrastrutture della logistica risulta indispensabile per l'approvvigionamento del prodotto e, quindi, per lo svolgimento, nelle rispettive aree territoriali, dell'attività a valle di rivendita al consumatore finale.

In Italia le infrastrutture logistiche sono, con poche eccezioni, controllate da società petrolifere verticalmente integrate, spesso attraverso imprese comuni delle quali detengono congiuntamente il controllo. Tali società, peraltro, controllano anche gran parte (oltre l'80%) della capacità produttiva delle raffinerie.

Le stesse società petrolifere sono altresì presenti nella vendita al dettaglio, segmento nel quale detengono insieme una posizione preponderante a livello nazionale, che si accompagna anche all'adozione di comportamenti di prezzo omogenei. In effetti, da un lato, come si è visto, la distribuzione dei carburanti in rete è caratterizzata da barriere all'accesso di tipo amministrativo ed economico, che rendono difficile l'accesso di nuovi operatori. Dall'altro, anche quei soggetti diversi dalle società petrolifere che già ad oggi possiedono gli impianti e le relative autorizzazioni per l'esercizio dell'attività, e che rappresentano più di un terzo del totale dei punti vendita, non sono in grado di operare sul mercato in maniera indipendente dalle società verticalmente integrate. Solo in minima parte, infatti, questi soggetti si pongono come concorrenti delle società petrolifere sul mercato della vendita al

consumatore finale (si tratta delle cd. “pompe bianche” e, in alcuni casi, degli operatori della GDO). La stragrande maggioranza dei titolari di autorizzazione, al contrario, è solita stipulare con le società petrolifere contratti di convenzionamento che prevedono l’obbligo di approvvigionarsi di prodotti in via esclusiva dalla società convenzionante, lasciando a quest’ultima un ruolo cruciale nelle politiche commerciali, piuttosto che tentare forme alternative e più indipendenti di svolgimento dell’attività. Tale comportamento è dovuto almeno in parte alle difficoltà che gli operatori indipendenti incontrano, ad oggi, nel far fronte all’incertezza e ai rischi dell’approvvigionamento autonomo di carburanti. Si tratta di difficoltà che non risparmiano neppure soggetti di grandi dimensioni quali gli operatori della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) i quali, per quanto risulta all’Autorità, si sono anche per questo motivo dichiarati disponibili ad aderire all’offerta delle società petrolifere di aprire punti vendita che espongono sia il marchio della petrolifera che quello dell’operatore della GDO, ed hanno accettato il vincolo ad approvvigionarsi in via esclusiva presso la medesima società petrolifera.

La sopra descritta condizione dei mercati della distribuzione dei carburanti in rete esemplifica un caso tipico di blocco della concorrenza nei mercati a valle che si genera in presenza di soggetti verticalmente integrati che detengano una posizione di rilievo (in questo caso congiuntamente) in una o più delle fasi a monte della filiera. Nel caso di specie, in particolare, tale posizione è detenuta praticamente in tutti i mercati a monte, dall’approvvigionamento alla logistica. In queste situazioni, al fine di consentire che nel mercato a valle (la distribuzione di carburanti in rete) si dispieghi una effettiva concorrenza, è necessario che agli operatori non integrati sia consentito l’accesso a condizioni eque e non discriminatorie a tutte le infrastrutture e le forniture che sono necessarie per garantire il rifornimento del prodotto ai propri punti vendita.

A tale riguardo l’Autorità ricorda che, all’esito del procedimento istruttorio I681-*Prezzi dei carburanti in rete*, sono stati resi obbligatori impegni presentati dalle parti (le società petrolifere verticalmente integrate) che includono, tra l’altro, la messa a disposizione di soggetti terzi di significative quote della capacità delle infrastrutture logistiche detenute dalle società petrolifere, a condizioni certe e comunque eque e non discriminatorie, nonché la messa a disposizione dei terzi di quote del prodotto di alcune raffinerie possedute dalle

medesime società petrolifere. Gli impegni resi obbligatori, peraltro, consentono anche ad alcuni operatori della GDO di ottenere dalle società petrolifere delle forniture di prodotto per i propri punti vendita che non prevedono né l'obbligo di esporre il marchio della petrolifera fornitrice né l'obbligo di acquistare in esclusiva prodotto presso un unico fornitore. L'Autorità ritiene che, a partire da tali basi, sia necessario individuare ulteriori modalità per la messa a disposizione degli operatori non verticalmente integrati del prodotto e delle capacità di transito e stoccaggio che sono ad oggi controllati ed usufruiti esclusivamente dalle società petrolifere.

Per tali motivi, l'Autorità auspica l'introduzione di previsioni normative che obblighino i titolari di infrastrutture logistiche a riservare a terzi, diversi dalle società petrolifere verticalmente integrate, una quota della capacità complessiva. Tali previsioni dovrebbero andare anche oltre quanto già previsto dall'articolo 5 del D. Lgs. 11 febbraio 1998, n. 32 e dalle relative disposizioni applicative, nel senso che l'accesso dei terzi alle infrastrutture non dovrebbe limitarsi a quella parte delle stesse che le società petrolifere dichiarano di non utilizzare. L'attuale dipendenza dell'accesso dei terzi dalla disponibilità residua dichiarata dalle società petrolifere che detengono le infrastrutture, infatti, potrebbe prestarsi a comportamenti opportunistici, volti a minimizzare lo sviluppo della concorrenza nel mercato a valle, da parte delle medesime compagnie, sia nei regimi effettivi di utilizzazione degli impianti sia nelle dichiarazioni sulla capacità disponibile rese a tale scopo, che potrebbero risultare non agevolmente verificabili.

Del pari, atteso che le società petrolifere verticalmente integrate controllano una parte rilevante della produzione di prodotti petroliferi, dovrebbero essere individuate delle forme di *product release* da parte di tali società, volte a facilitare lo sviluppo di operatori di minori dimensioni, anche operanti a livello locale, che non fossero in grado di approvvigionarsi sul mercato internazionale, usufruendo di un accesso agevolato alla capacità di transito/stoccaggio.

L'Autorità confida nell'accoglimento delle suesposte considerazioni.

IL PRESIDENTE