

Competitività  
Regolazione  
Mercati

**CERM**

NOTA 2-2008



*Liberalizzazioni & Regolazione*

**I PREZZI DEI CARBURANTI  
TRA FALSI MITI E DECISIONI DI *POLICY*:  
L'ITALIA IN UN CONFRONTO INTERNAZIONALE  
SU DATI EUROSTAT**

F. PAMMOLLI, N. C. SALERNO

---

**SOMMARIO**


---

I dati EUROSTAT (*database online*) consentono di confrontare, a parità dei poteri di acquisto, i prezzi alla pompa di benzina e diesel, nella parte industria e in quella fiscale. L'analisi comparativa rivela alcuni dati di fatto inequivocabili.

Tra il 1998 e il primo semestre 2008, i prezzi industria italiani della benzina e del diesel sono stati stabilmente più alti della media dell'Europa dei 15, con uno scarto medio di oltre l'11 per cento. Nella media degli ultimi tre anni la differenza è minore, ma ancora ampia: pari al 7,3 per cento per la benzina, e a quasi l'8,7 per il diesel. Più marcate sono le differenze rispetto ai principali *Partner*. Se si guarda al primo semestre del 2008, in Francia i prezzi sono più bassi del 14,4 e del 15,6, in Germania del 17,2 e del 9,6, nel Regno Unito del 7,1 e del 7,2; con il risultato che la media UE-15 ponderata per i volumi di consumo presenterebbe uno scarto ancora più pronunciato, con un differenziale di prezzo, nel primo semestre 2008, prossimo o addirittura superiore al 10 per cento, sia per la benzina che per il diesel.

Lo stacco dei prezzi industria italiani arriva allo stesso ordine di grandezza dello stacco della componente fiscale, che in Italia pesa più che nella media europea. Ma questo dato non deve trarre in inganno, e nasconde alcune fondamentali differenze tra i due *mark-up*, che risaltano nel confronto con i principali *Partner* UE. Germania e Regno Unito mostrano componenti fiscali significativamente superiori a quella italiana, sia per la benzina (nel primo semestre 2008, +9,8 e +12,9) che per il gasolio (+5,9 e +30,9); ma nel contempo fanno registrare prezzi industria significativamente inferiori. La Francia ha sì componenti fiscali inferiori a quelle italiane, ma anche prezzi industria che sono significativamente inferiori a quelli italiani.

prezzi industria medi primo semestre 2008		
stacco Italia vs. Paese - centesimi di Euro/litro in PPP		
	benzina	diesel
Francia	6,939	8,246
Germania	8,093	5,331
Spagna	-2,215	-2,249
Regno Unito	3,690	4,119
UE-15*	3,528	3,910

componenti fiscali medie primo semestre 2008		
stacco Italia vs. Paese - centesimi di Euro/litro in PPP		
	benzina	diesel
Francia	0,329	3,815
Germania	-8,390	-3,844
Spagna	17,532	13,142
Regno Unito	-11,409	-27,670
UE-15*	3,857	5,491

*media non ponderata per i volumi di consumo*

La vera anomalia del mercato dei carburanti per autotrazione italiano risiede nei prezzi industria, che mantengono margini di ricavo troppo elevati lungo tutta la filiera e indipendenti dai cicli del petrolio. Nelle due recenti Segnalazioni del 2007, la AS379 e la AS436, l'Antitrust ha sottolineato le criticità della normativa che regola l'attività di distribuzione al dettaglio. Allo stato attuale e nonostante le riforme negli anni 1998-2001, la distribuzione mantiene forti rendite di posizione e amplifica i problemi di concorrenza a monte, a livello di produzione/raffinazione e stoccaggio/approvvisionamento (la logistica), molti dei quali trascendono le possibilità di intervento del Legislatore nazionale e si configurano come problemi di livello internazionale.

Su questo quadro di sfondo, appaiono opportuni interventi di *policy* coordinati:

- (1) alleggerimento dei vincoli amministrativi sull'apertura dei punti vendita e sui comportamenti degli operatori, mantenendo solo quelli necessari a perseguire l'interesse generale;
- (2) miglioramento della compatibilità tra la normativa che disciplina la distribuzione dei carburanti e quella relativa alla grande distribuzione organizzata (GDO), che deve poter penetrare maggiormente sul mercato;
- (3) rafforzamento di previsioni normative che obblighino le società petrolifere e i titolari dei servizi di logistica (nella maggior parte dei casi *de facto* coincidenti) a riservare a distributori non verticalmente integrati (la GDO o le cosiddette "pompe bianche") una quota del prodotto raffinato e della capacità di approvvigionamento (schemi di *product/service release*);
- (4) costituzione di un *corpus* normativo settoriale chiaro e omogeneo, in sostituzione di quello attuale, troppo frammentato tra Stato, Regioni e Province, e privo di indirizzi unitari su tematiche di interesse nazionale come la concorrenza e la qualità del servizio;
- (5) previsione di soluzioni di *unbundling*, con separazione funzionale e societaria delle fasi in filiera, in alternativa a schemi di *product/service release*; ciò, in particolare, se dovessero perdurare le difficoltà dei distributori *new enter* non integrati ad approvvigionarsi a condizioni non discriminatorie.

Se a questi snodi non saranno date risposte adeguate, sarà sempre troppo facile lamentarsi del ciclo internazionale del petrolio e del Fisco esoso.

9 Settembre 2008

---

**INDICE**

<b>Premessa</b>	5
<b>I prezzi industria della benzina: +10 per cento rispetto all'Europa</b>	5
<b>I prezzi industria del diesel: +10 per cento rispetto all'Europa</b>	6
<b>Il falso mito che le differenze di prezzo originano nella fiscalità. Qual è la vera anomalia?</b>	6
<b>Le responsabilità della distribuzione</b>	8
<b>Conclusioni e indicazioni per la <i>policy</i></b>	9
<b>Appendice: grafici e tavole analitiche</b>	11

Il greggio, dopo il picco di 143,57 Dollari/*barrel* fatto registrare a Luglio, sembra avviato a ritornare al di sotto della quota 100<sup>1</sup>, così permettendo anche ai prezzi di benzina e gasolio di riacquistare livelli più “normali”. Ci sono, tuttavia, delle anomalie italiane nell’andamento dei prezzi dai carburanti per autotrazione che restano tali indipendentemente dal ciclo del petrolio, e dietro le quali si nascono anomalie del funzionamento dei mercati, e in primo luogo di quello della distribuzione al dettaglio.

In Italia è duro a morire il falso mito che il prezzo al consumo dei carburanti sia alto esclusivamente a causa di una componente fiscale (accisa e IVA) più gravosa che nella media internazionale. Non è così, e lo si comprende immediatamente guardando ai dati EUROSTAT sui prezzi industria (il ricavo lordo del distributore alla pompa, esclusa la componente fiscale), in Euro correnti e corretti per la parità dei poteri di acquisto (per una comparazione reale e non nominale).

I dati sono semestrali e per ciascun semestre riportano il prezzo medio/litro delle rilevazioni a cadenza settimanale (le serie delle rilevazioni sono disponibili nelle pubblicazioni “*Oil Bulletin*” della DG Energia e Trasporti della Commissione Europea<sup>2</sup>). Si sceglie il decennio 1998-2008 (sino al primo semestre del 2008).

### ***I prezzi industria della benzina: +10 per cento rispetto all’Europa***

Per quanto riguarda la benzina senza piombo, nel periodo 1998-2008 il prezzo industria italiano mostra uno stacco medio rispetto alla media UE-15 (in seguito solo UE) di 3,5 centesimi di Euro, equivalenti a oltre il 9,8 per cento della media del prezzo industria italiano sullo stesso periodo. Se ci si focalizza sugli ultimi sei semestri, lo stacco medio *vs.* UE è di 3,4 centesimi, circa il 6,8 per cento del prezzo medio italiano di periodo e il 7,3 del prezzo medio UE.

La valutazione resta pressoché immutata se si analizzano i dati più recenti, del primo semestre 2008, con uno stacco medio di 3,5 centesimi, circa il 6,4 per cento del prezzo industria italiano di periodo. Nello spaccato per Paesi principali, solo la Spagna mostra prezzi industria più elevati, +4 per cento nel primo semestre 08 (la percentuale esprime lo scarto Italia-*Partner* in proporzione al prezzo del *Partner*), mentre sono significativamente inferiori i prezzi di Francia, -14,4, Germania, -17,2, e Regno Unito, -7,2 per cento.

Se si osserva l’andamento dello scarto *vs.* UE dal 1998 ad oggi, come percentuale della media UE, in media i prezzi italiani sono stati superiori per oltre l’11 per cento; e, anche se si riconosce una tendenza alla convergenza<sup>3</sup> (*cfr.* tavola a pagina 15), nel primo semestre del 2008 il dato rimane prossimo al 7 per cento. Per meglio valutare quest’ultimo dato, si consideri che la media UE è quella aritmetica; se si fosse fatto ricorso a quella ponderata per i volumi consumati, il maggior peso di Francia, Germania e Regno Unito, tutti e tre con prezzi

---

<sup>1</sup> Anche se, proprio mentre si scrive, l’OPEC annuncia la decisione di riportare la produzione ai volumi del 2007, con un taglio di 520 mila barili al giorno.

<sup>2</sup> *Cfr.* [http://ec.europa.eu/energy/oil/bulletin/2008\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/oil/bulletin/2008_en.htm).

<sup>3</sup> La convergenza è, probabilmente, anche il risultato degli interventi di riforma condotti tra il 1998 e il 2001 (D. Lgs. n. 32 dell’11 Febbraio 1998, Legge n. 496 del 28 Dicembre 1999, D. Ministeriale in data 31 Ottobre 2001). Benché non esaustivi delle necessità di riforma e in parte traditi nelle intenzioni (*cfr.* AS379 del 18 Gennaio 2007 di AGCM), questi interventi hanno comunque aperto alla modernizzazione del settore.

significativamente inferiori all'Italia, avrebbe fatto emergere uno scarto *vs.* UE più ampio, nel primo semestre 2008 prossimo o addirittura superiore al 10 per cento.

### ***I prezzi industria del diesel: oltre +10 per cento rispetto all'Europa***

Se lo stacco dei prezzi industria della benzina fa rilevare costanti e stabili *mark-up* rispetto alla media UE-15 e ai principali *Partner* fatta eccezione per la Spagna, speculare situazione emerge per il diesel. Nel periodo 1998-2008, il prezzo industria italiano mostra uno stacco medio rispetto alla media UE-15 di 3,8 centesimi di Euro, equivalenti a oltre il 10,2 per cento della media del prezzo industria italiano sullo stesso periodo. Se ci si focalizza sugli ultimi sei semestri, lo stacco medio *vs.* UE sale a 4,3 centesimi, oltre il 7,9 per cento del prezzo medio italiano di periodo e circa l'8,7 del prezzo medio UE.

Anche in questo caso, la valutazione resta pressoché immutata se si analizzano i dati più recenti, del primo semestre 2008, con uno stacco medio di 3,9 centesimi, circa il 6,4 per cento del prezzo industria italiano di periodo. Nello spaccato per Paesi principali, solo la Spagna mostra prezzi industria più elevati, +3,5 per cento nel primo semestre 08 (la percentuale esprime lo scarto Italia-*Partner* in proporzione al prezzo del *Partner*), mentre sono significativamente inferiori i prezzi di Francia, -15,6, Germania, -9,6, e Regno Unito, -7,2 per cento (la medesima differenza rilevata per la benzina).

Se si osserva l'andamento dello scarto *vs.* UE dal 1998 ad oggi, come percentuale della media UE, in media i prezzi italiani sono stati superiori per quasi l'11,5 per cento. Come per la benzina, si riconosce una tendenza alla convergenza verso l'UE (*cf.* tavola a pagina 15), ma nel primo semestre del 2008 lo scarto percentuale rispetto all'UE rimane alto, quasi il 7 per cento; e, se calcolato rispetto alla media ponderata dell'UE, sarebbe stato con ogni probabilità più ampio, prossimo o addirittura superiore al 10 per cento come per la benzina.

### ***Il falso mito che le differenze di prezzo originano nella fiscalità.***

#### ***Qual è la vera anomalia?***

Un confronto può essere compiuto anche sulla componente fiscale del prezzo alla pompa, data dall'accisa e dall'imposta sul valore aggiunto. Sempre nel periodo 1998-2008, la componente fiscale italiana nel prezzo della benzina ha fatto registrare uno stacco medio rispetto alla media UE-15 di 9,6 centesimi di Euro, equivalenti a poco meno del 13 per cento della media della componente fiscale italiana sullo stesso periodo. Se ci si focalizza sugli ultimi sei semestri, lo stacco medio *vs.* UE è di 5,5 centesimi, circa il 7,2 per cento della componente fiscale media italiana di periodo.

Per quanto riguarda il diesel, dal 1998 la componente fiscale italiana nel prezzo ha fatto registrare uno stacco medio rispetto alla media UE-15 di 9,1 centesimi di Euro, equivalenti a oltre il 16 per cento della media della componente fiscale italiana sullo stesso periodo. Se ci si focalizza sugli ultimi sei semestri, lo stacco medio *vs.* UE è di 6,6 centesimi, circa l'11 per cento della componente fiscale media italiana di periodo.

Dalla comparazione con l'Europa e con i principali *Partner* risaltano alcune considerazioni sul livello e sulla composizione dei prezzi alla pompa. L'Italia mostra sì uno stacco della componente fiscale rispetto alla media UE, ma la vera anomalia risiede in uno stacco dei prezzi industria che arriva sostanzialmente ad essere della stessa grandezza di quello fiscale. Inoltre, per lo stacco fiscale (*cfr.* Appendice con grafici) dal 1998 ad oggi emerge una chiara evidenza alla convergenza verso la media UE che sembra rafforzarsi negli ultimi semestri, se si considera che all'inizio del 1998 i valori per benzina e diesel erano superiori, rispettivamente, ai 14 e ai 12 centesimi di Euro. Così non è per lo stacco dei prezzi industria, con il *mark-up* rispetto all'Europa che mostra una convergenza più flebile, soprattutto se ci si focalizza sugli ultimi 3-4 anni.

Inoltre, sia Germania che Regno Unito hanno componenti fiscali significativamente più elevate di quella italiana: nel primo semestre 2008, +9,8 per cento la Germania (la percentuale esprime lo scarto Italia-*Partner* in proporzione al prezzo del *Partner*) e +13 il Regno Unito, per la benzina; +5,9 per cento la Germania e addirittura +31 il Regno Unito, per il diesel. Nondimeno, sia Germania che Regno Unito hanno, come si è visto, anche prezzi industria significativamente inferiori a quelli italiani (*cfr.* Appendice con grafici). La Francia ha, dal canto suo, componenti fiscali inferiori a quelle italiane (-0,4 per cento per la benzina, -6,6 per il diesel), e nel contempo prezzi industria significativamente inferiori agli italiani.

Anche in questo caso, si consideri che la media UE-15, adottata nei confronti, è quella aritmetica; se si ricorresse a quella ponderata, i valori di Germania, Regno Unito e Francia peserebbero molto di più, e la posizione dell'Italia risulterebbe ancora più anomala, con prezzi industria significativamente superiori alla media, e componente fiscale allineata o addirittura inferiore alla media UE. Per inciso, nelle rilevazioni del 25 Agosto 2008 (DG Energia e Trasporti della Commissione Europea presentati in Appendice<sup>4</sup>) anche la Spagna ha prezzi industria inferiori a quelli italiani, sia per la benzina che per il diesel.

Un differenziale del prezzo industria così ampio e stabile come quello che si rileva è sintomo di mercati poco aperti a concorrenza e inefficienti. Una valutazione del tutto diversa va data per la componente fiscale per tre ragioni: (1) La fiscalità svolge anche un ruolo di regolazione dei consumi e di incentivo al risparmio energetico<sup>5</sup>, e non caso Germania e Regno Unito sembrano avvalersene ampiamente (soprattutto sul fronte del diesel); (2) Si tratta di gettito fiscale che costituisce risorsa comune, e se ne possono criticare il livello di pressione, l'allocazione, gli effetti distributivi, ma sicuramente esso non può essere equiparato a rendite di posizione degli operatori privati sul mercato dei carburanti; (3) Ma soprattutto, una quota dello stacco fiscale matura proprio in virtù dell'esistenza di un stacco sul prezzo industria. Nella media degli ultimi dieci anni (ponendoci, quindi, in una prospettiva strutturale e non ciclica<sup>6</sup>) e facendo riferimento alla media aritmetica UE-15, lo stacco del prezzo industria è stato di 3,5 e 3,8 centesimi Euro (3,4 e 4,3 negli ultimi sei semestri), rispettivamente per la benzina per il diesel. L'IVA su questo stacco equivale a 0,7 e 0,76 centesimi di Euro (0,68 e 0,86), ovvero al 7,3 e all'8,3 (12,3 e 13) per cento dei corrispondenti stacchi medi nelle componenti fiscali. Se si utilizzassero le medie ponderate di UE-15, il peso del *mark-up* dei

---

<sup>4</sup> Sono dati grezzi, non corretti per la parità dei poteri di acquisto.

<sup>5</sup> Sono tante le esternalità negative connesse sia alla produzione e al consumo dei carburanti, sia all'utilizzo dei mezzi di trasporto. La fiscalità è una leva per stimolare i singoli operatori a tenerne conto (è la cosiddetta *tassa à la Pigou*).

<sup>6</sup> La questione della componente fiscale conquista la ribalta del dibattito soltanto nelle fasi in cui il prezzo del greggio è ai massimi. In realtà, lo stacco strutturale dei prezzi industria si porta dietro una perdurante maggiorazione della componente fiscale, che andrebbe risolta attraverso misure di assorbimento dei sovrapprofitti, perché la sua neutralizzazione all'interno del bilancio pubblico equivale a riconoscere l'inamovibilità delle rendite di posizione che originano i sovrapprofitti.

prezzi industria nel tradursi in stacco delle componenti fiscali sarebbe, con ogni probabilità, ancor maggiore.

prezzi industria medi primo semestre 2008  
stacco Italia vs. Paese - centesimi di Euro/litro in PPP

	benzina	diesel
Francia	6,939	8,246
Germania	8,093	5,331
Spagna	-2,215	-2,249
Regno Unito	3,690	4,119
UE-15*	3,528	3,910

componenti fiscali medie primo semestre 2008  
stacco Italia vs. Paese - centesimi di Euro/litro in PPP

	benzina	diesel
Francia	0,329	3,815
Germania	-8,390	-3,844
Spagna	17,532	13,142
Regno Unito	-11,409	-27,670
UE-15*	3,857	5,491

*media non ponderata per i volumi di consumo*

### ***Le responsabilità della distribuzione***

Alla luce di quanto descritto, l'anomalia italiana risiede inequivocabilmente nei prezzi industriali, e questi sono il risultato di un assetto di mercato chiuso alla concorrenza, che vede nella regolamentazione della distribuzione al dettaglio lo snodo più critico perché, così come organizzata, essa non solo riesce a mantenere sue rendite di posizione, ma amplifica anche i problemi di concorrenza a monte, a livello di produzione/raffinazione e stoccaggio/approvvisionamento (la logistica), molti dei quali trascendono le possibilità di intervento del Legislatore nazionale e si configurano come problemi di livello internazionale.

Nel corso del 2007, l'Antitrust italiano ha segnalato la rilevanza del *deficit* concorrenziale nella distribuzione al dettaglio dei carburanti in due occasioni, con la AS379 del 18 Gennaio e con la AS436 del 20 Dicembre.

La rete di distribuzione italiana è elefantica: 22.400 punti vendita contro i 10.500 del Regno Unito, i 15.000 della Germania e i quasi 14.000 della Francia; ma la sua efficienza è bassa: ogni punto vendita eroga circa la metà (in metri cubi) di quanto avviene in UK, Germania e Francia, e la metà sono anche i punti dotati di *self-service*. In proporzione del totale dei punti vendita, soltanto il 21 per cento è dotato di *self-service*, contro la quasi totalità di UK, Germania e Francia. Un assetto che si ostina a rinunciare ad economie di scala e di scopo.

Negli altri Paesi europei, la ristrutturazione e la razionalizzazione della rete è avvenuta, nel corso dell'ultimo decennio, tramite un crescente coinvolgimento della grande distribuzione organizzata (GDO), "[i cui punti vendita] si caratterizzano per alti volumi di erogato e prezzi di vendita inferiori rispetto ai punti di vendita integrati con le imprese petrolifere". In Francia, il

volume di carburante venduto attraverso la GDO supera il 50 per cento del totale, mentre in Italia rimane all'1 per cento. In Italia, solo lo 0,5 per cento dei punti vendita fa capo alla GDO. “[...] Una maggiore presenza di nuovi operatori, dotati di adeguate risorse e incentivi, quali quelli della GDO, nei mercati della distribuzione di carburanti in rete potrebbe efficacemente indurre quella pressione concorrenziale necessaria ad un’effettiva modernizzazione della rete. In tale prospettiva, interventi di riforma della regolazione dovrebbero consentire alle imprese della GDO di espandere anche in Italia la loro presenza nella distribuzione carburanti. L’aumento della pressione concorrenziale generata dalla liberalizzazione del settore spingerebbe tutti gli operatori a ridurre i propri costi e quindi anche a razionalizzare le strutture distributive, nonché a convertire i guadagni di efficienza in una riduzione dei prezzi e in un miglioramento della qualità del servizio a beneficio dei consumatori”.

Ma, al di là della quasi totale assenza della GDO e all’origine della stessa, sono direttamente le regole di funzionamento dei punti di vendita tradizionali (apertura e svolgimento servizio) a creare condizioni di artificiosa strozzatura dell’offerta. Delegate dal Legislatore nazionale, le Amministrazioni regionali e provinciali hanno adottato, in tempi e con modalità diverse, norme restrittive sia in termini di numero e collocazione dei punti vendita, sia in termini di comportamento degli operatori: distanze minime, superfici minime, subordinazione del *self-service* all’esistenza di attività commerciale integrativa, contingentamento numerico per bacino di utenza, obbligo di preventiva chiusura di punti vendita esistenti quale condizione per l’apertura di nuovi, orari massimi giornalieri, turni giornalieri obbligatori di chiusura, fascia oraria obbligatoria di chiusura quotidiana. Tutti vincoli che, come sottolinea l’AGCM, o vanno ben al di là della protezione di interessi generali (sicurezza stradale, salvaguardia dell’ambiente e dei centri storici, equilibrato sviluppo urbano ed *extra* urbano), oppure sono del tutto immotivati.

L’attuale normativa restrittiva favorisce i distributori *incumbent* che sono per la maggior parte controllati o collegati con le società petrolifere, che a loro volta hanno un diffuso controllo anche sulla fase logistica di stoccaggio/approvvvigionamento. Si forma, così, una filiera fortemente integrata attorno alle filiali nazionali di poche grandi compagnie petrolifere, che favorisce il coordinamento delle scelte di prezzo e il mantenimento di rendite all’interno dei margini di ricavo della distribuzione.

### **Conclusioni e indicazioni per la *policy***

Per superare questo equilibrio negativo, nelle due Segnalazioni del 2007, l’Antitrust suggerisce di approfondire alcune linee di *policy*:

(1) In primo luogo, alleggerire i vincoli amministrativi sull’apertura dei punti vendita e sui comportamenti degli operatori, mantenendo solo quelli effettivamente necessari a perseguire l’interesse generale. In particolare, il contingentamento numerico dovrebbe capovolgersi in un obiettivo di copertura territoriale minima<sup>7</sup>.

(2) Poi, migliorare la compatibilità tra la normativa che presiede alla distribuzione dei carburanti e quella riguardante la GDO (a cominciare dagli orari di servizio), per dare impulso alla penetrazione della GDO nel mercato.

---

<sup>7</sup> Questa indicazione è speculare a quella che lo stesso Antitrust da anni ripropone per la riforma della distribuzione al dettaglio dei farmaci.

(3) Quindi rafforzare (lungo il tracciato già imboccato dall'articolo 5 del D. Lgs. n. 32 dell'11 Febbraio 2008) le previsioni normative che obblighino le società petrolifere e i titolari dei servizi di logistica (nella maggior parte dei casi *de facto* coincidenti) a riservare a distributori non verticalmente integrati (la GDO o le cosiddette "pompe bianche") una quota del prodotto raffinato e della capacità di approvvigionamento. L'esperienza insegna che schemi di *product/service release* non sono semplici da disegnare e da far funzionare (contrastano con gli incentivi individuali), ma proprio su questo fronte potrebbe risultare doppiamente utile l'impegno della GDO e lo sviluppo di catene distributori al dettaglio di massa tale da avere sufficiente potere contrattuale o addirittura da affacciarsi sui mercati internazionali, anche dotandosi, col tempo, di logistica o parti della logistica *in house*.

(4) Infine, lavorare alla costruzione di un *corpus* normativo settoriale chiaro e omogeneo, al posto di quello attuale troppo frammentato tra Stato, Regioni e Province, e privo di indirizzi unitari su tematiche di interesse nazionale come la concorrenza e la qualità del servizio. È, questo, un punto che rileva anche per portare a termine la riorganizzazione federalista su cui il Paese è impegnato.

A queste quattro linee per la *policy* se ne può aggiungere un'altra, anche se non direttamente citata dall'Antitrust. (5) In alternativa a schemi di *product/service release*, se dovessero perdurare le difficoltà dei distributori *new enter* non integrati ad approvvigionarsi a condizioni non discriminatorie, potrebbero valutarsi soluzioni di *unbundling*, muovendo verso forme di separazione funzionale e societaria delle fasi in filiera, e richiedendo che operatori impegnati nella produzione/raffinazione non controllino punti di distribuzione né vi siano indirettamente collegati, oppure che essi non possano detenere, direttamente o indirettamente, oltre una certa percentuale del numero complessivo dei punti vendita. I produttori integrati a valle sarebbero chiamati a cedere sul mercato punti vendita delle loro reti.

Sono questi cinque gli snodi strutturali da affrontare, guardando alle esperienze internazionali e riprendendo le fila del disegno di legge n. 1.644 della scorsa Legislatura (il cosiddetto "Bersani-ter") che, agli articoli 1 e 8, aveva cominciato a muoversi nella giusta direzione.

Finché a questi snodi non saranno date risposte adeguate, sarà sempre troppo facile lamentarsi del ciclo internazionale del petrolio e del Fisco esoso. Mentre i problemi sono nostri e non di natura fiscale.

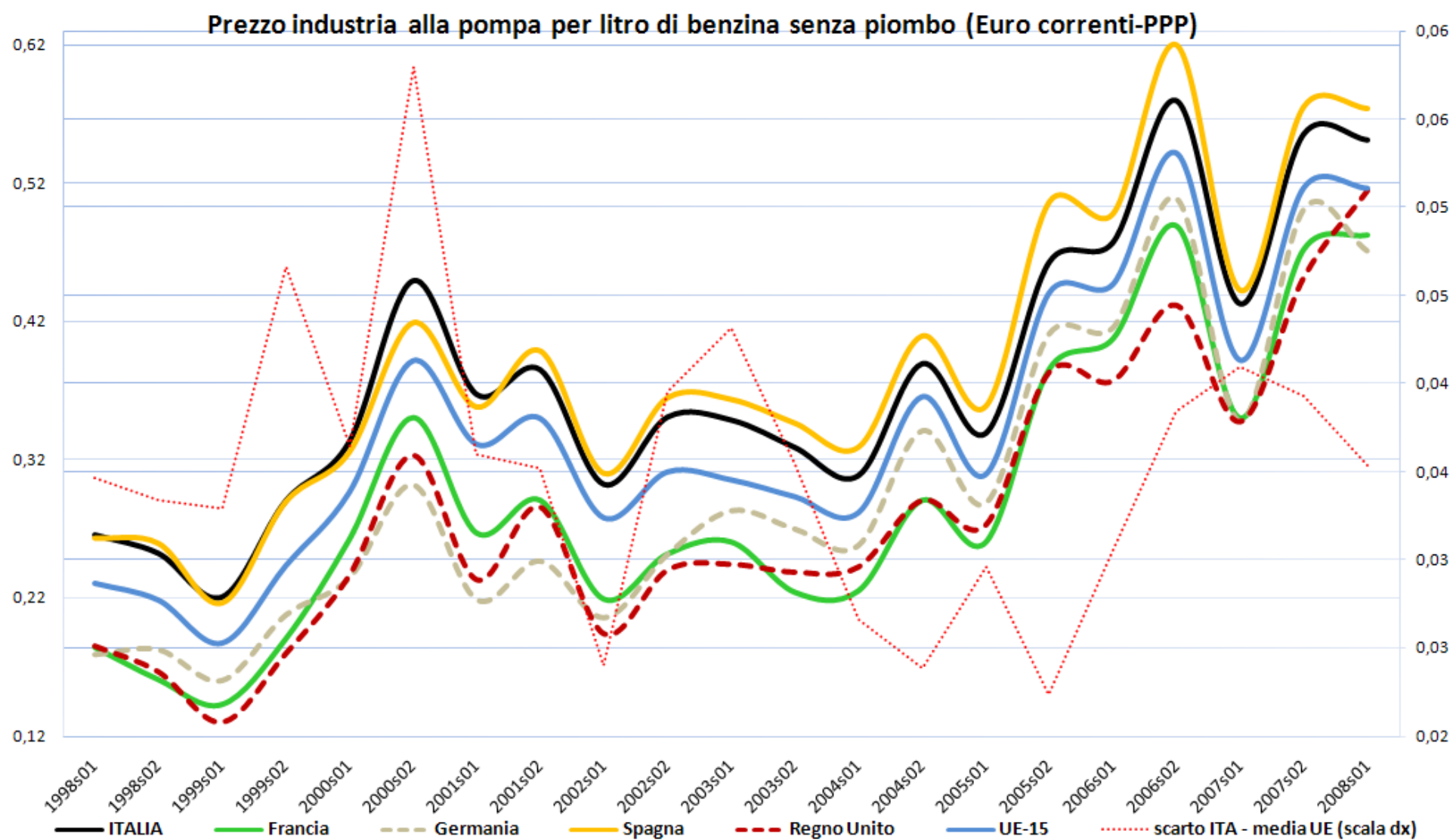
9 Settembre 2008

---

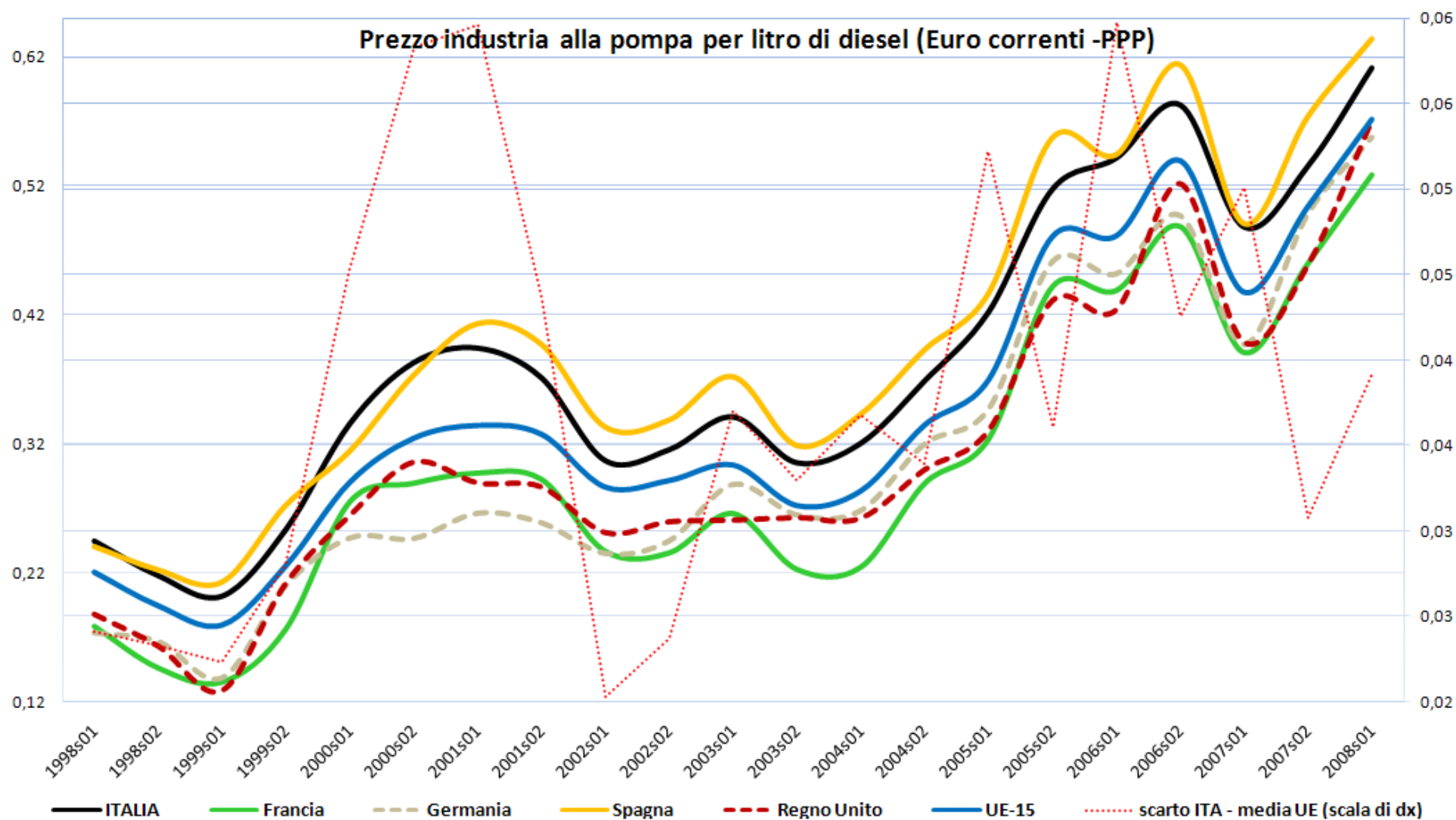
CERM - Via G. Poli n. 29 - 00187 ROMA - ITALY  
Tel.: 06 - 69.19.09.42 - Fax: 06 - 69.78.87.75  
[www.cermlab.it](http://www.cermlab.it)

---

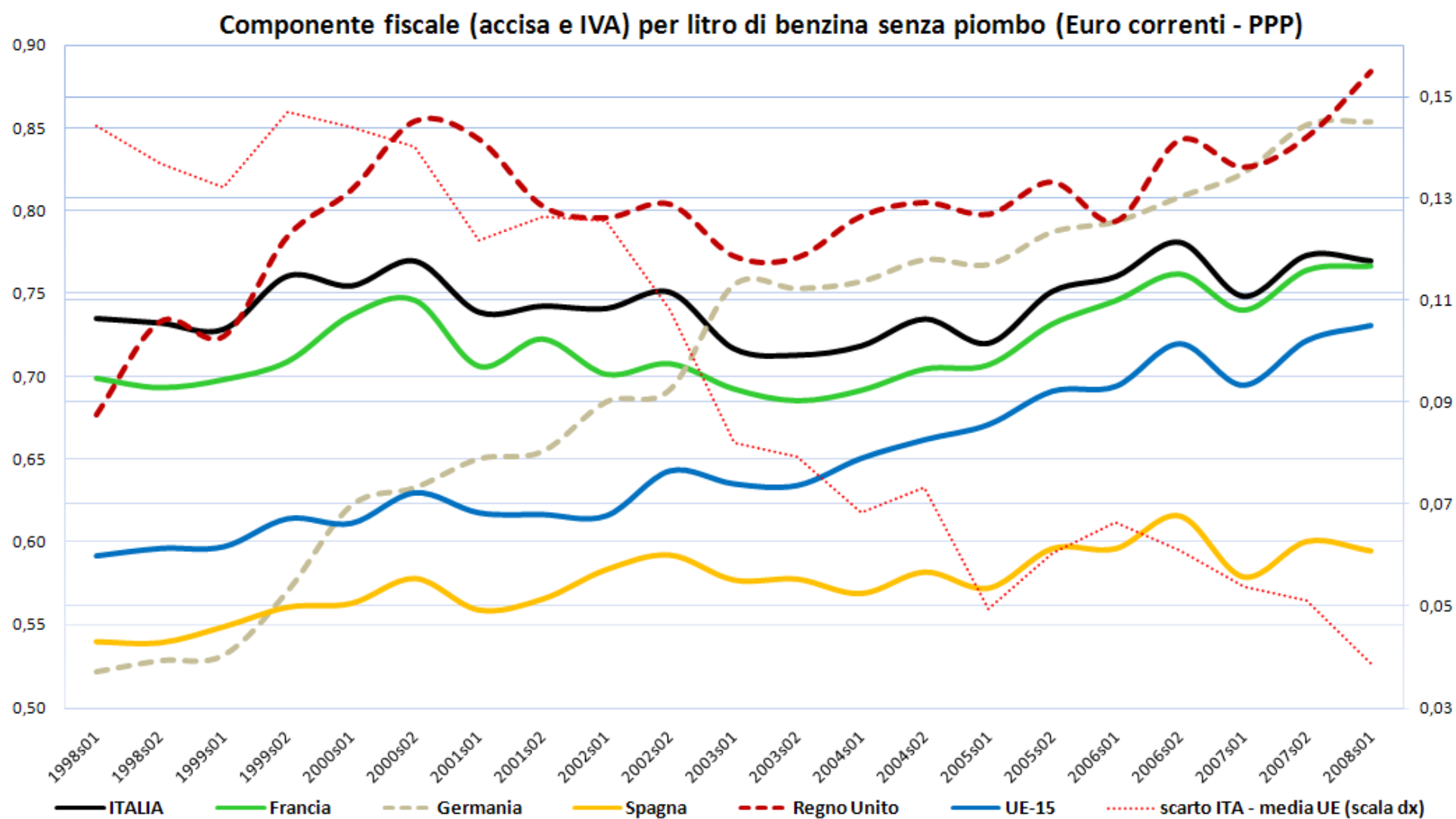
*cfr. Appendice =>*



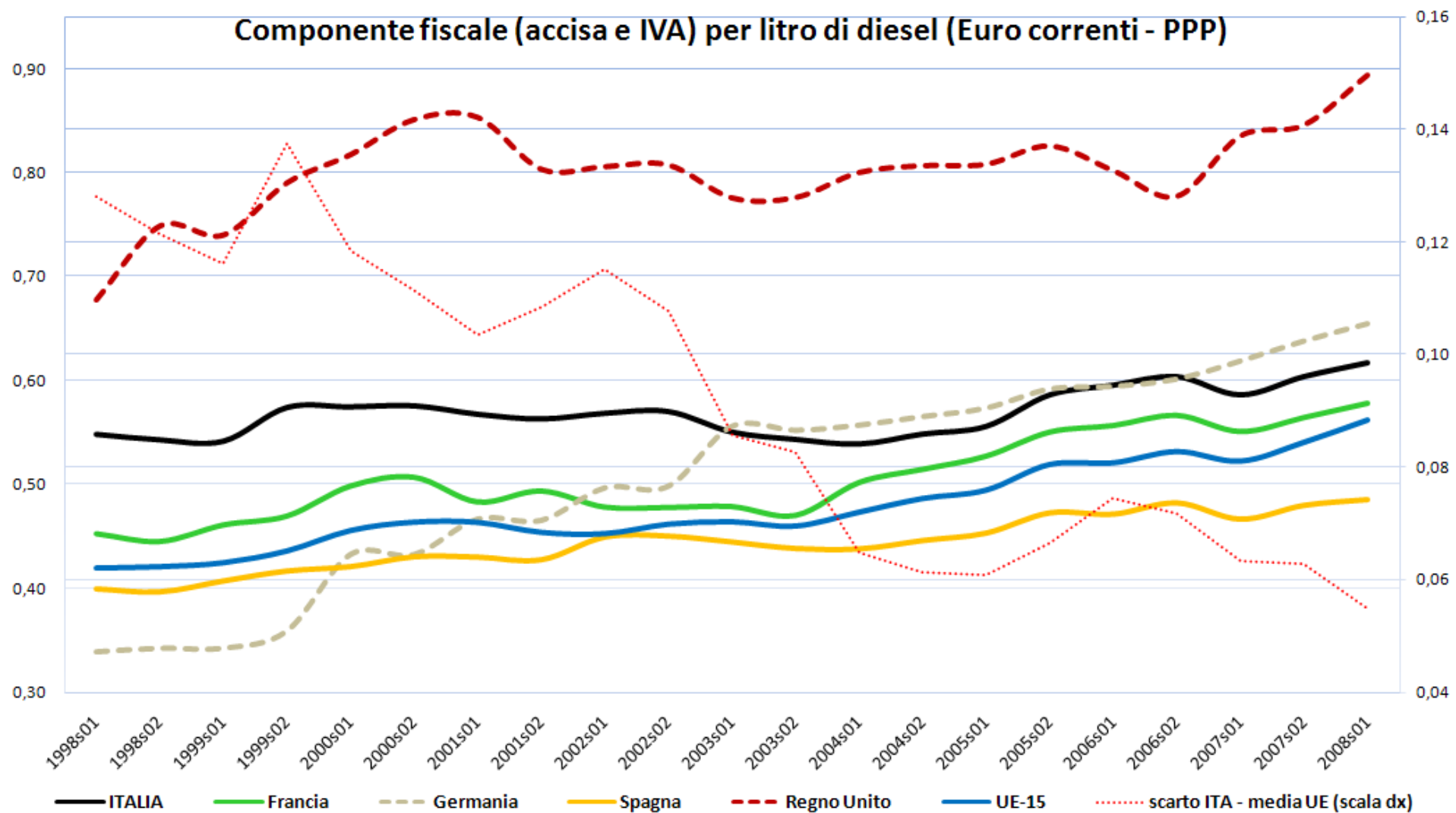
fonte: elaborazioni CERM su database online EUROSTAT



fonte: elaborazioni CERM su database online EUROSTAT



fonte: elaborazioni CERM su database online EUROSTAT



fonte: elaborazioni CERM su database online EUROSTAT

Prezzo industria alla pompa per litro di benzina senza piombo (Euro correnti - PPP)																							
	1998s01	1998s02	1999s01	1999s02	2000s01	2000s02	2001s01	2001s02	2002s01	2002s02	2003s01	2003s02	2004s01	2004s02	2005s01	2005s02	2006s01	2006s02	2007s01	2007s02	2008s01	scarto ITA - Paese '08sem1 in % prezzo Paese	
<b>ITALIA</b>	0,265	0,252	0,220	0,290	0,333	0,449	0,367	0,385	0,302	0,351	0,348	0,329	0,308	0,389	0,339	0,463	0,477	0,580	0,433	0,556	0,551		
Francia	0,184	0,160	0,142	0,190	0,262	0,350	0,266	0,290	0,218	0,251	0,260	0,223	0,224	0,290	0,260	0,385	0,407	0,489	0,350	0,472	0,482	14,395	
Germania	0,179	0,183	0,160	0,208	0,234	0,302	0,219	0,247	0,206	0,251	0,283	0,270	0,258	0,341	0,288	0,411	0,415	0,508	0,348	0,501	0,471	17,201	
Spagna	0,263	0,259	0,216	0,289	0,325	0,418	0,357	0,398	0,310	0,364	0,363	0,346	0,328	0,409	0,358	0,506	0,497	0,620	0,442	0,575	0,574	-3,862	
Regno Unito	0,185	0,166	0,130	0,179	0,236	0,323	0,233	0,285	0,193	0,240	0,244	0,238	0,242	0,290	0,272	0,383	0,377	0,431	0,347	0,452	0,515	7,172	
UE-15	0,231	0,218	0,187	0,243	0,296	0,391	0,331	0,350	0,278	0,311	0,305	0,293	0,282	0,365	0,309	0,441	0,447	0,542	0,392	0,517	0,516		
																						media tot	media ultimi sei sem
scarto ITA - media UE	0,035	0,033	0,033	0,047	0,036	0,058	0,036	0,035	0,024	0,040	0,043	0,035	0,027	0,024	0,030	0,022	0,030	0,038	0,041	0,039	0,035	→ 0,035	0,034
scarto in % prezzo ITA	13,062	13,257	14,916	16,080	10,941	12,895	9,795	9,130	7,946	11,269	12,374	10,773	8,608	6,113	8,728	4,817	6,377	6,614	9,447	7,055	6,399	→ 9,838	6,785
scarto in % prezzo UE	15,024	15,284	17,530	19,161	12,286	14,804	10,859	10,047	8,631	12,701	14,121	12,074	9,419	6,511	9,563	5,061	6,811	7,082	10,433	7,590	6,836	→ 11,039	7,302

fonte: elaborazioni CERM su database online EUROSTAT

Prezzo industria alla pompa per litro di diesel (Euro correnti - PPP)																							
	1998s01	1998s02	1999s01	1999s02	2000s01	2000s02	2001s01	2001s02	2002s01	2002s02	2003s01	2003s02	2004s01	2004s02	2005s01	2005s02	2006s01	2006s02	2007s01	2007s02	2008s01	scarto ITA - Paese '08sem1 in % prezzo Paese	
<b>ITALIA</b>	0,245	0,218	0,202	0,254	0,336	0,383	0,394	0,371	0,307	0,315	0,341	0,305	0,320	0,369	0,422	0,517	0,542	0,583	0,488	0,535	0,611		
Francia	0,178	0,146	0,135	0,176	0,275	0,289	0,297	0,292	0,237	0,235	0,266	0,223	0,224	0,289	0,324	0,442	0,439	0,489	0,391	0,460	0,529	15,593	
Germania	0,173	0,167	0,139	0,210	0,247	0,247	0,266	0,259	0,235	0,245	0,289	0,265	0,268	0,320	0,347	0,462	0,452	0,497	0,397	0,499	0,558	9,554	
Spagna	0,241	0,223	0,213	0,273	0,315	0,373	0,413	0,397	0,333	0,339	0,372	0,319	0,343	0,393	0,437	0,557	0,544	0,614	0,491	0,574	0,634	-3,549	
Regno Unito	0,187	0,163	0,128	0,212	0,264	0,305	0,289	0,286	0,251	0,259	0,260	0,262	0,262	0,300	0,330	0,431	0,424	0,521	0,398	0,458	0,570	7,225	
UE-15	0,221	0,194	0,180	0,226	0,290	0,325	0,334	0,328	0,287	0,292	0,304	0,272	0,284	0,335	0,370	0,481	0,482	0,540	0,438	0,505	0,572		
																						media tot	media ultimi sei sem
scarto ITA - media UE	0,024	0,023	0,022	0,028	0,045	0,058	0,060	0,044	0,020	0,024	0,037	0,033	0,037	0,034	0,052	0,036	0,060	0,043	0,050	0,031	0,039	→ 0,038	0,043
scarto in % prezzo ITA	9,857	10,705	11,069	11,041	13,475	15,230	15,129	11,737	6,616	7,515	10,861	10,804	11,472	9,199	12,367	6,973	11,036	7,299	10,269	5,745	6,397	→ 10,228	7,953
scarto in % prezzo UE	10,935	11,988	12,447	12,411	15,573	17,966	17,826	13,297	7,085	8,126	12,185	12,113	12,959	10,131	14,112	7,496	12,405	7,874	11,445	6,095	6,834	→ 11,491	8,691

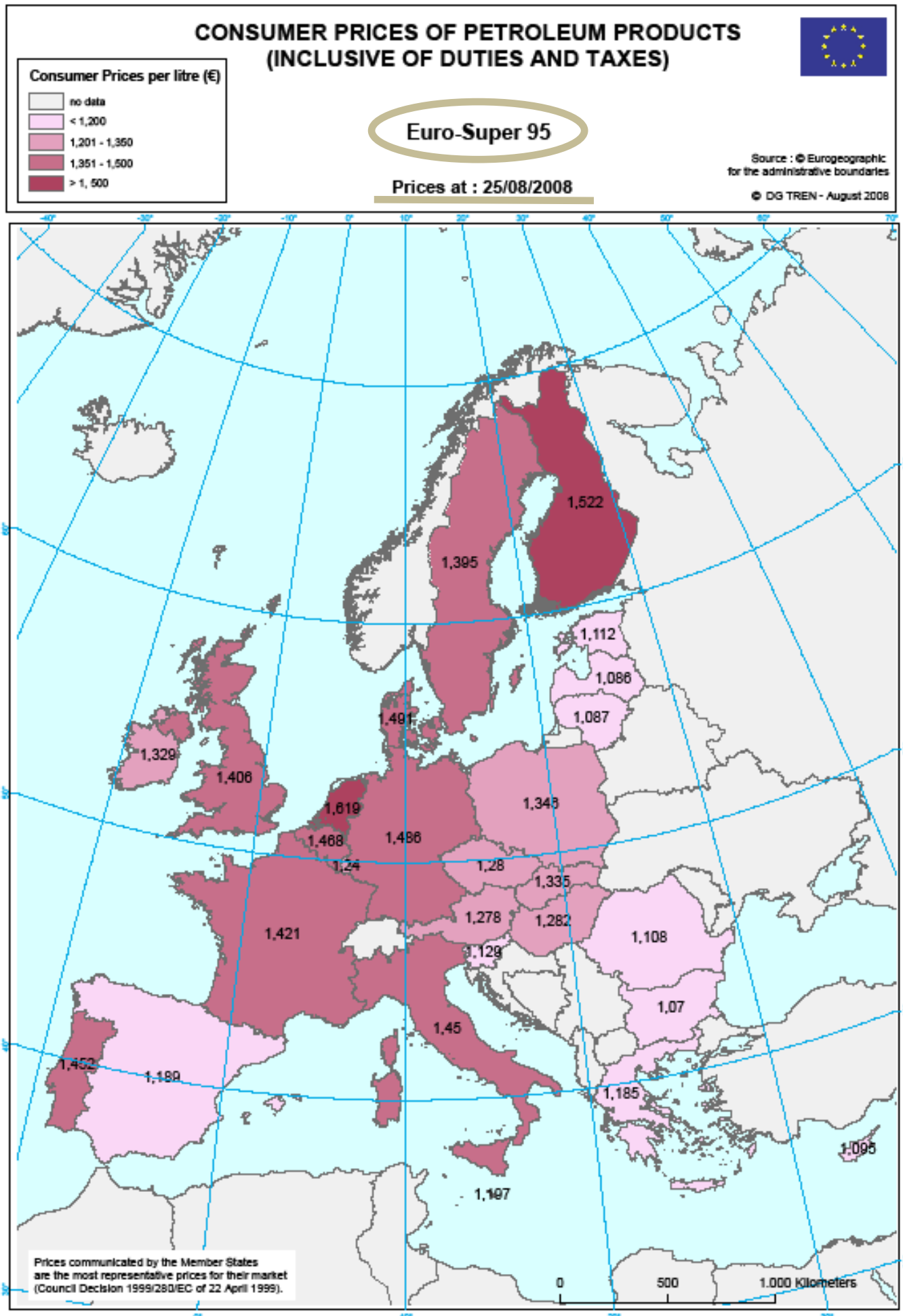
fonte: elaborazioni CERM su database online EUROSTAT

Componente fiscale (accisa e IVA) per litro di benzina senza piombo (Euro correnti - PPP)																						
	1998s01	1998s02	1999s01	1999s02	2000s01	2000s02	2001s01	2001s02	2002s01	2002s02	2003s01	2003s02	2004s01	2004s02	2005s01	2005s02	2006s01	2006s02	2007s01	2007s02	2008s01	scarto ITA - Paese '08sem1 in % prezzo Paese
<b>ITALIA</b>	0,735	0,732	0,729	0,761	0,755	0,770	0,739	0,743	0,741	0,751	0,717	0,713	0,719	0,735	0,720	0,751	0,760	0,781	0,748	0,773	0,770	
Francia	0,699	0,693	0,698	0,709	0,737	0,746	0,706	0,722	0,701	0,708	0,692	0,685	0,692	0,704	0,707	0,731	0,746	0,762	0,740	0,764	0,766	0,429
Germania	0,522	0,528	0,532	0,570	0,622	0,633	0,650	0,655	0,685	0,692	0,755	0,753	0,757	0,770	0,767	0,787	0,793	0,808	0,823	0,852	0,854	-9,829
Spagna	0,540	0,539	0,549	0,561	0,563	0,578	0,559	0,565	0,583	0,592	0,577	0,577	0,569	0,582	0,572	0,596	0,596	0,615	0,579	0,600	0,594	29,497
Regno Unito	0,677	0,733	0,724	0,785	0,812	0,854	0,843	0,803	0,796	0,804	0,773	0,772	0,797	0,805	0,798	0,817	0,794	0,843	0,826	0,844	0,884	-12,909
UE-15	0,591	0,596	0,597	0,614	0,611	0,630	0,617	0,616	0,616	0,643	0,635	0,634	0,650	0,662	0,671	0,691	0,694	0,720	0,695	0,722	0,731	media tot
scarto ITA - media UE	0,144	0,137	0,132	0,147	0,144	0,140	0,122	0,126	0,126	0,108	0,082	0,079	0,068	0,073	0,049	0,060	0,066	0,061	0,054	0,051	0,039	→ 0,096
scarto in % fisco ITA	19,577	18,661	18,100	19,299	19,044	18,196	16,451	16,997	16,942	14,383	11,435	11,079	9,478	9,929	6,839	8,000	8,695	7,787	7,153	6,598	5,011	→ 12,841
scarto in % prezzo UE	24,343	22,942	22,100	23,914	23,524	22,244	19,690	20,477	20,398	16,799	12,912	12,460	10,471	11,024	7,341	8,696	9,524	8,445	7,704	7,064	5,276	→ 15,112
																						media ultimi sei sem

fonte: elaborazioni CERM su database online EUROSTAT

Componente fiscale (accisa e IVA) per litro di diesel (Euro correnti - PPP)																						
	1998s01	1998s02	1999s01	1999s02	2000s01	2000s02	2001s01	2001s02	2002s01	2002s02	2003s01	2003s02	2004s01	2004s02	2005s01	2005s02	2006s01	2006s02	2007s01	2007s02	2008s01	scarto ITA - Paese '08sem1 in % prezzo Paese
<b>ITALIA</b>	0,548	0,542	0,541	0,574	0,574	0,575	0,567	0,562	0,568	0,570	0,550	0,543	0,538	0,548	0,555	0,586	0,595	0,603	0,586	0,603	0,617	
Francia	0,453	0,445	0,461	0,470	0,499	0,507	0,483	0,494	0,478	0,478	0,479	0,470	0,502	0,515	0,528	0,551	0,557	0,567	0,551	0,565	0,579	6,593
Germania	0,339	0,342	0,342	0,359	0,433	0,433	0,467	0,466	0,497	0,499	0,556	0,553	0,557	0,566	0,574	0,592	0,595	0,602	0,619	0,639	0,655	-5,867
Spagna	0,400	0,397	0,408	0,417	0,421	0,431	0,430	0,428	0,450	0,450	0,445	0,439	0,438	0,446	0,453	0,473	0,472	0,482	0,467	0,480	0,485	27,076
Regno Unito	0,678	0,749	0,740	0,790	0,817	0,851	0,853	0,803	0,806	0,807	0,776	0,776	0,800	0,807	0,808	0,826	0,802	0,777	0,835	0,846	0,894	-30,968
UE-15	0,420	0,421	0,425	0,436	0,456	0,464	0,463	0,454	0,453	0,462	0,464	0,460	0,473	0,486	0,495	0,519	0,521	0,532	0,522	0,541	0,562	media tot
scarto ITA - media UE	0,128	0,121	0,116	0,138	0,118	0,111	0,104	0,109	0,115	0,108	0,086	0,083	0,065	0,061	0,061	0,067	0,074	0,072	0,063	0,063	0,055	→ 0,091
scarto in % fisco ITA	23,391	22,390	21,499	23,979	20,637	19,379	18,266	19,301	20,302	18,935	15,602	15,250	12,055	11,213	10,941	11,364	12,500	11,902	10,831	10,433	8,902	→ 16,146
scarto in % prezzo UE	30,534	28,849	27,386	31,543	26,003	24,038	22,348	23,917	25,473	23,359	18,487	17,994	13,707	12,629	12,286	12,821	14,286	13,510	12,146	11,648	9,771	→ 19,654
																						media ultimi sei sem

fonte: elaborazioni CERM su database online EUROSTAT





**Prix à la consommation des produits pétroliers hors droits et taxes**  
**Consumer prices of petroleum products net of duties and taxes**  
**Verbraucherpreise für Mineralölzeugnisse ohne Abgaben und Steuern**

**Prix en vigueur au**  
**Prices in force on** 25/08/2008  
**Preise geltend am**

*En/ In Euro*

	Euro-super 95 (I)	Gas oil automobile Automotive gas oil Dieselkraftstoff (I)	Gas oil de chauffage Heating gas oil Heizöl (II)	Fuel oil - Schweres Heizöl (III)	
				Teneur soufre <= 1% Sulphur content <= 1% Schwefelgehalt <= 1%	Teneur soufre > 1% Sulphur content > 1% Schwefelgehalt > 1%
	1000 L.	1000 L.	1000 L.	Tonne	Tonne
Belgique	616,82	719,77 6	689,70	446,94	-
Bulgaria	541,47	631,46	608,96	-	455,06
Cyprus	642,64	752,23	789,47	677,19	682,17
Czech Republic	590,44	729,24	602,45	403,25	336,04
Danmark	642,54	726,32 1	740,51	479,39	-
Deutschland	593,82	694,31 1	679,93	451,60	-
Ellas	635,04	776,68 1	664,67	495,00	- 4
España	617,82	718,76 1	655,51	496,07	-
Estonia	583,58	707,12	685,39	-	-
France	582,01	679,85 1	697,26	476,01	463,75 2
Hungary	612,65	736,38	736,38	496,85	-
Ireland	655,67	812,93 1	795,40	341,37	-
Italia	644,63	758,87 1	747,57	493,86	-
Latvia	623,25	723,93	723,93	-	146,23
Lithuania	597,97	693,89	652,35	-	424,79
Luxembourg	615,88	696,77 1	660,41	-	-
Malta	704,61	776,53	919,03	-	351,74
Nederland	695,56	737,94 1	614,30	441,68	-
Österreich	579,66	703,58 6	679,19	475,00	-
Poland	604,93	736,09	650,93	485,10	404,30
Portugal	626,90	725,60 1	704,18	549,43	-
Romania	610,88	724,53	582,47	578,21	-
Slovakia	610,26	728,62	815,59	425,53	418,93
Slovenia	581,83	695,50	667,33	535,00	-
Suomi	636,51	794,13 1	676,86	620,33	-
Sverige	549,89	662,18 1	654,15	533,21	-
United Kingdom	564,75	689,90 1	626,26	-	-
CE/BC/EG EUR 27 (IV) Moyenne pondérée Weighted average Gewichteter Durchschnitt	604,85	713,33	685,57	489,73	404,96
CE/BC/EG EU/OLD 15 (V) Moyenne pondérée € Weighted average € Gewichteter Durchschnitt €	619,88	716,45	686,73	484,97	391,08
CE/BC/EG EUR 25 (VI) Moyenne pondérée € Weighted average € Gewichteter Durchschnitt €					

1 Maximum 0,005 % soufre/sulphur/Schwefel

2 > 1 % - <= 2 % soufre/sulphur/Schwefel

3 GPL/LPG España : Prix pour les transports publics / Price for public transport / Preis für öffentliche Verkehrsmittel

4 3,2% soufre/sulphur/Schwefel

5 GPL/LPG Belgique : Prix maximum à titre indicatif/Maximum price given for information/Mitgeteilter Maximalpreis

6 Maximum 0,001 % soufre/sulphur/Schwefel

fonte: "Oil Bulletin" n. 1422, disponibile su [http://ec.europa.eu/energy/oil/bulletin/2008/without\\_taxes/2008\\_08\\_25.pdf](http://ec.europa.eu/energy/oil/bulletin/2008/without_taxes/2008_08_25.pdf)

n.b.: dati grezzi, non corretti per la parità dei poteri di acquisto

dal sito istituzionale dell'AGCM, [www.agcm.it](http://www.agcm.it)

**REGOLAMENTAZIONE DI ACCESSO ALL'ATTIVITÀ  
DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI IN RETE  
E MESSA A DISPOSIZIONE DI OPERATORI TERZI  
NON VERTICALMENTE INTEGRATI DI CAPACITÀ DI STOCCAGGIO E DI PRODOTTO**

**DATI GENERALI**

<i>articolo (L.287/90)</i>	22 - attività consultiva
<i>rif.</i>	AS436
<i>decisione</i>	20/12/2007
<i>invio</i>	21/12/2007

**PUBBLICAZIONE**

<i>bollettino n.</i>	46/2007
----------------------	---------

**SEGNALAZIONE/PARERE**

<i>mercato</i>	(505) Vendita al dettaglio di carburanti per autotrazione (G) COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO
<i>destinatari</i>	Senato della Repubblica Camera dei Deputati Ministero dello Sviluppo Economico Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome
<i>esito</i>	locali

▼ **Testo**

**Segnalazione/Parere**

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 [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.].* 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 [*"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".*].

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 distribuzione carburanti. In particolare, alcune delle restrizioni già in passato individuate dalla Commissione UE e dall'Autorità sarebbero superate laddove il quadro normativo recepisce 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'articolo 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 <i>Antonio Catricalà</i>
--	---

si vedano anche su [www.agcm.it](http://www.agcm.it):

AS379 del 18/01/2007 "Normativa sulla distribuzione dei carburanti"

AS393 del 17/05/2007 "Misure per il consumatore e per agevolare le attività produttive"

**CERM** - *Competitività, Regolazione, Mercati*  
Via G. Poli n. 29  
00187 ROMA, Italy  
Tel.: 06 - 69.19.09.42  
Fax: 06 - 69.78.87.75  
[www.cermlab.it](http://www.cermlab.it)  
[cermlab@cermlab.it](mailto:cermlab@cermlab.it)

Competitività  
Regolazione  
Mercati  
**CERM**

**CERM** pubblica

Note, Quaderni e Rapporti



**FR** - *Finanza Pubblica & Riforme* | **LR** - *Liberalizzazioni & Regolazione* | **IP** - *Innovazione & Produttività*