

Il settore della Distribuzione carburanti a tre anni dalla pubblicazione dell'indagine conoscitiva sugli impianti di carburante indipendenti.

Il punto di vista dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Carlo Bardini
AGCM

Il caso I681 (2007)

- L'ultimo procedimento istruttorio condotto dall'Autorità che ha affrontato le preoccupazioni legate alla possibile collusione (tacita o esplicita) tra grandi società petrolifere verticalmente integrate volta alla fissazione dei prezzi alla pompa (caso I681) risale al 2007
- Da quel momento sono intercorsi importanti mutamenti

La discontinuità

- Il settore petrolifero e in particolare il suo segmento più importante, i carburanti per autotrazione, ha attraversato nell'ultimo decennio una fase di profonda trasformazione
 - sia sotto il profilo della struttura industriale
 - sia sotto il profilo della disciplina normativa
- A entrambi, l'Autorità ha dato un proprio contributo, tra l'altro con gli impegni del caso I681 e con la propria attività di segnalazione (advocacy)
- Inoltre, com'è noto, ha inciso sul settore anche la dinamica fortemente negativa dei consumi degli ultimi anni
- Nel marzo 2011 l'Autorità ha deciso di approfondire la propria conoscenza delle nuove condizioni del settore avviando una impegnativa indagine conoscitiva (IC44), chiusa a fine 2012

Esiti di IC44 – I prezzi - 1

- una **precisa gerarchia dei prezzi finali distinti per macrozone**, (a prescindere dalla tipologia di operatore):
 - il Sud ha sempre prezzi più elevati (anche no-logo);
 - il Nord Est ed il Nord Ovest hanno i prezzi più bassi;
 - il Centro ha una posizione intermedia.
- **gli impianti della GDO praticano prezzi più bassi** rispetto agli operatori indipendenti (pompe bianche), oltre che ovviamente rispetto agli impianti colorati delle società petrolifere. Tali impianti sono più aggressivi quando espongono soltanto il marchio dell'operatore della GDO anziché essere in *co-branding*
- Sia per gli impianti della GDO che per gli impianti no logo gestiti dagli indipendenti, **i prezzi più bassi degli impianti non colorati sono stati quelli praticati nel Nord-Est.**

Esiti di IC44 – I prezzi - 2

- La articolazione per macroarea dei prezzi è dovuta principalmente alla presenza e al comportamento delle no-logo. Infatti
 - **I prezzi delle società petrolifere integrate sono relativamente omogenei.** Rispetto agli altri canali di vendita del prodotto (export, supply, extrarete) i loro prezzi mostrano una minore differenziazione in quello delle vendite in rete
 - **la presenza di una pompa bianca in una data zona è un elemento fortemente disciplinante le politiche commerciali seguite dagli impianti colorati** nella sua immediata prossimità. Stando alla percezione degli operatori no-logo intervistati il raggio di influenza di una pompa bianca può arrivare, al Centro e al Nord-Est, rispettivamente, a 20 km e a 15 km. (per la GDO il campione di operatori che ha risposto alla richiesta di informazioni la indicava compresa tra i 5,5 km del Nord- Est e 1,5 km del Nord-Ovest)

Esiti di IC44 – Le reti (impianti colorati) -

1

- **Le sette grandi reti nazionali coprivano in maniera relativamente uniforme tutto il territorio italiano.**
 - due imprese (Eni ed Api) con circa il 20% degli impianti colorati ciascuna
 - tre imprese (Kuwait, Totalerg ed Esso) con circa il 15%;
 - due imprese (Shell e e Tamoil) tra il 5 e il 10%;
 - quattro piccole reti con meno dell'1% (Lukoil, Ies, Repsol ed Eos)

Esiti di IC44 – Le reti (impianti colorati) -

2

- **Si tratta di reti distributive che tendono ad essere piuttosto diverse tra loro (le più avanzate risultano Eni ed Esso).**
 - SELF SERVICE : *la rete con maggiore selfizzazione (85-90%) è quella di Eni. Il self service post-pay è molto diffuso anche presso Esso; il pre-pay si trova in ben oltre la metà dei punti vendita di Kuwait e Tamoil.*
 - NON OIL: Eni offre servizi non oil in oltre la metà dei punti vendita; Kuwait e Tamoil sono le uniche società, oltre Eni, a vendere prodotti non oil in più del 40% dei propri impianti.
 - EROGATO: Rispetto ad un dato medio di poco meno di 1,5 milioni di litri anno, Eni ha una media ben superiori ai 2 milioni di litri. Seguono Esso e Shell. Gli erogati più bassi sono invece quelli di Api.
 - PROPRIETA': Eni e Tamoil hanno la percentuale massima (ben oltre la metà) di impianti CODO; seguono, a una certa distanza, le altre società, con ultima Api, che dipende invece più di tutte le altre dai convenzionati.

Esiti di IC44 – Le reti (impianti no-logo)

- **Sul totale degli impianti di distribuzione carburanti, le pompe bianche a livello nazionale rappresentano all'incirca il 9%.**
 - Nel Nord-Est e nel Centro presenza in linea con questa quota media nazionale.
 - più della media, invece al Sud (11%) dove si concentra oltre il 40% del totale delle pompe bianche
 - Meno della media (4,2%) al Nord-Ovest.
- Anche la rete delle pompe bianche **ha caratteristiche differenziate, per macro-area**
 - SELF-SERVICE/NON OIL: punti vendita più evoluti al Nord-Est e Nord-Ovest (maggior diffusione *self-service* e i servizi *non-oil*), meno evoluti al Sud
 - PROPRIETA': al Sud spesso parte di gruppi relativamente grandi, che dispongono sia di impianti convenzionati che di impianti "bianchi", al Nord-Est operatori medio-piccoli (non più di venti impianti)
 - CARATTERISTICHE IMPIANTI COLORATI CONCORRENTI: al Nord-Ovest più efficienti e capillari, non consentono grande diffusione impianti bianchi, più agevole a Nord-Est

Esiti di IC44 – le reti (GDO)

- **Ad inizio 2011 erano presenti 82 impianti della GDO. Auchan e Carrefour** rispettivamente 40 e 28 impianti; Conad dieci impianti; Finiper e Coop meno di 5
- Gli operatori con almeno 10 punti vendita sono attivi in tutte e quattro le macroregioni. Però
 - Auchan-Carrefour concentrate nel Nord-Ovest (Auchan 45% Carrefour 75%)
 - 40% della rete di Conad al Sud
- CO-branding massiccio Auchan e Carrefour. No le altre
- **erogato medio annuo pari a 5 volte pompe colorate e 4,5 pompe bianche.**
 - **Nord-est** circa 8,9 milioni di litri
 - Nord-Ovest 7,4 milioni di litri
 - Centro 6,1 milioni di litri
 - Sud 5,5 milioni di litri.

Esiti di IC44 – Approvvigionamento (società petrolifere integrate)

- le società verticalmente integrate possono dividersi in due gruppi:
 - **società “autonome” che approvvigionano in proprio il prodotto:** si tratta dei due grandi raffinatori (Eni, Esso) e delle società con reti di distribuzione relativamente piccole (Lukoil, Ies, Erg Sicilia);
 - **società “dipendenti”, che si approvvigionano in gran parte con prodotto di terzi,** principalmente di altre società petrolifere. Sono le società che non hanno raffinerie in Italia (Shell, Tamoil, Repsol) o che ne hanno ma molto concentrate sul territorio (Totalerg, Api, Kuwait).
- Questa caratterizzazione delle società petrolifere in funzione della maggiore o minore autonomia relativa dalle forniture di altre società rispecchia in maniera naturale il contrasto tra
 - **la diversa dotazione logistica**
 - **una relativa uniformità della copertura geografica dell’attività di vendita attraverso il canale rete.**

Esiti di IC44 – Approvvigionamento (impianti no-logo)

- Gli impianti bianchi incontrano nelle macro-aree anche **importanti differenze** in termini di condizioni di approvvigionamento prevalenti in ciascuna macro-area
 - NORD-OVEST: gli impianti no-logo trovano un mix bilanciato di infrastrutture logistiche tra operatori indipendenti e società petrolifere integrate, hanno condizioni buone ma simili ai colorati, il tessuto logistico delle società petrolifere è capillare,
 - NORD-EST: gli impianti bianchi possono rivolgersi ad un sistema di logistica primaria abbondante e sostanzialmente indipendente dalla società verticalmente integrate;
 - CENTRO: impianti no-logo hanno a disposizione mix bilanciato di infrastrutture logistiche tra operatori indipendenti e società petrolifere integrate, che però non sono dense come quelle del Nord-Ovest
 - SUD: no logo tributarie di un sistema di basi di carico appartenente alle società petrolifere verticalmente integrate

Esiti di IC44 – qualche conclusione

- La fotografia dell'indagine sembrava dunque ritrarre un modello tradizionale della rete colorata intrinsecamente instabile per la contraddizione tra:
 - l'omogeneità delle reti quanto a diffusione sul territorio e prezzi praticati
 - la forte differenza eterogeneità delle stesse reti in termini di condizioni di approvvigionamento, qualità delle infrastrutture, efficienza
- L'instabilità era probabilmente contrastata da politiche che consentivano margini elevati, in grado di far sopravvivere anche gli operatori meno efficienti
- L'arrivo di nuove realtà ha aggredito questi margini, facendo riemergere le differenze sia a livello di rete che di contesti regionali
- L'exasperazione di tale fenomeno si è avuta con la creazione di bacini locali a livello variabile di tensione concorrenziale

Esiti IC44: in estrema sintesi

- Così titolava il comunicato stampa che accompagnava la pubblicazione dell'indagine:
DALLE OLTRE 2.000 POMPE BIANCHE E GLI 82 PUNTI VENDITA GDO SPINTA PER RIDUZIONE PREZZI E PER NUOVO EQUILIBRIO CONCORRENZIALE

Le linee per l'intervento dopo IC44

- L'indagine ha quindi **confermato l'importanza dell'ingresso di nuovi soggetti** (pompe bianche e GDO) e nuove modalità di conduzione degli impianti anche per smuovere un equilibrio già intrinsecamente instabile (=> **LIBERALIZZAZIONE**, sia dell'accesso che delle modalità di gestione).
- Tale processo, a sua volta, evidenzia **l'importanza della leva della concorrenza**, il cui funzionamento richiede anche libertà di uscita (=> **RAZIONALIZZAZIONE**)
- E' stato altresì chiaro che un mercato più concorrenziale della distribuzione carburanti richiedeva una più attiva **PARTECIPAZIONE DEI CONSUMATORI**, sia in termine di consapevolezza che di risposta al prezzo e alle nuove modalità di business (self service, ghost, ecc.)

Advocacy AGCM

- Rispetto a tali obiettivi, volti a favorire il pieno dispiegarsi della concorrenza, l'Autorità è intervenuta, soprattutto – coi propri poteri di *advocacy* (segnalazione a Governo, Parlamento e altre amministrazioni, art. 21 della l.n. 287/90)
- Si tratta in realtà di una attività che l'Autorità non aveva comunque mai trascurato in passato

Gli interventi dopo l'indagine

- A partire dal 1 gennaio 2012, l'Autorità è intervenuta ben dieci volte con segnalazioni in materia di distribuzione in rete stradale di carburanti per autotrazione:
 - Tre volte con ampio spazio nell'ambito delle segnalazioni generali volte a suggerire i temi per la legge annuale sulla concorrenza (solo oggi per la prima volta in vista di approvazione col ddl concorrenza)
 - Quattro volte con segnalazioni su normative regionali (Friuli, Lazio e due volte Sicilia)
 - Una volta (giugno 2013) con una ampia segnalazione su tutte le criticità individuate nel settore
 - Due volte con segnalazioni su temi specifici (in un caso sul database dei prezzi praticati e un altro su vincoli a turni e orari di apertura)

I temi dell'intervento AGCM

- Anche alla luce degli esiti dell'Indagine, l'intervento nelle segnalazioni sopra elencate si è concentrato su quattro filoni ben definiti:
 - La liberalizzazione dell'accesso
 - La liberalizzazione delle modalità di conduzione
 - La razionalizzazione della rete
 - La facilitazione delle scelte dei consumatori
- Nell'ambito di questi temi l'Autorità ha individuato alcuni aspetti sui quali, come vedremo, ha **più volte** insistito

Liberalizzazione dell'accesso - 1

- Si tratta di un obiettivo la cui valenza concorrenziale è evidente e immediata, sul quale l'Autorità ha sempre insistito (anche pre-2008)
- Dal 2012, l'Autorità è intervenuta **ben sette volte** su dieci su questo tema, auspicando l'eliminazione completa di vincoli all'apertura di nuovi impianti che ancora rimanevano (specie nelle normative regionali) nonostante la legge di liberalizzazione del 2008 e in particolare di quelli legati all'obbligo del cd. terzo carburante

Liberalizzazione dell'accesso - 2

- Gli obblighi come quello del terzo carburante rappresentano una misura particolarmente grave sotto il profilo antitrust in quanto impongono **vincoli asimmetrici a carico del nuovo entrante**
- Questo spiega l'insistenza dell'intervento dell'Autorità
- E' importante sottolineare che l'Autorità
 - NON E' contraria alle politiche – se del caso anche onerose per gli operatori – volte ad obiettivi extra-concorrenziali come la promozione di carburanti eco-compatibili.
 - E' tuttavia indispensabile che **GLI ONERI SIANO EQUAMENTE RIPARTITI SU TUTTI GLI OPERATORI** e non solo sui nuovi entranti, come nel caso dell'obbligo del terzo carburante

Liberalizzazione delle modalità di conduzione dell'attività

- Anche questo è un tema cruciale, affinché il frutto della concorrenza (l'incentivo al maggior impegno, all'innovazione e all'efficienza) possa esplicarsi pienamente
- Dal 2012 l'Autorità è intervenuta nei confronti di quattro principali criticità
 - ha richiesto la rimozione o la modifica di norme che, a livello regionale o nazionale
 - Ponevano **ostacoli alla diffusione del self service** e degli impianti non assistiti (in ben sei segnalazioni)
 - Imponevano **restrizioni di orari di apertura e obblighi di turnazione** (in cinque segnalazioni)
 - In quattro occasioni ha auspicato la **piena liberalizzazione delle forme contrattuali tra compagnia e gestore**, chiedendo che venissero ammesse tutte le forme previste dall'ordinamento, al massimo con definizione di quelle NON ammesse piuttosto che di quelle ammesse
 - In due occasioni ha chiesto una maggiore apertura alla vendita di **prodotti non-oil**, soprattutto dei tabacchi

Razionalizzazione della rete - 1

- la libertà di uscita dal mercato per i soggetti meno efficienti rappresenta un elemento importante per il funzionamento concorrenziale di un mercato
- In quest'ottica l'Autorità si è per ben quattro volte espressa a favore delle misure per la razionalizzazione della rete, in particolare
 - Per un potenziamento del fondo
 - Per misure più cogenti volte ad indurre i Comuni a far chiudere gli impianti incompatibili

Razionalizzazione della rete - 2

- Nell'ultima occasione in cui ha affrontato il tema (luglio 2014, segnalazione generale AS1137 che ha ispirato il ddl concorrenza), l'Autorità ha evidenziato come:
 - La razionalizzazione “per decreto” rappresenta un second best rispetto a quella ottenuta dalle forze di mercato
 - Sarebbe perciò meglio intervenire direttamente sui costi di uscita (come quelli di bonifica)
 - Se costretti dalla “vischiosità” del mercato a forzare per legge la razionalizzazione, è comunque indispensabile:
 1. Che non siano adottati meccanismi volti a salvaguardare le preesistenti quote di mercato
 2. **SOPRATTUTTO, che non sia contemporaneamente adottata alcuna forma di moratoria delle aperture**

Facilitazione dei consumatori

- L'incremento della consapevolezza e della capacità di scelta dei consumatori, in un mercato ritenuto tradizionalmente caratterizzato da scarsa elasticità della domanda, è un altro elemento indispensabile al funzionamento del gioco concorrenziale
- L'Autorità in due casi, nel 2012, ha auspicato la attuazione della norma del 2009 per l'istituzione – poi avvenuta – presso il MISE del database sui prezzi praticati
- In queste occasioni l'Autorità ha valutato che i benefici della riduzione dei costi di ricerca dei consumatori superassero i costi concorrenziali della maggior trasparenza di prezzo, suscettibile di facilitare la di collusione tra i gestori

Dove siamo arrivati?

- Gli interventi dell'Autorità non sono caduti nel vuoto. Alcune misure sono già state attuate (il database dei prezzi praticati, la liberalizzazione impianti non assistiti, in buona parte la liberalizzazione di turni ed orari)
- Alcuni importanti temi sono stati raccolti dal DDL concorrenza attualmente in discussione al Senato.

Dove siamo arrivati?

- Nel complesso, la situazione anche a livello normativo appare essersi positivamente evoluta rispetto al tempo dell'indagine
- A tale premessa seguono segnali di maggior diffusione di operatori indipendenti, maggior concorrenza di prezzo, maggior consapevolezza ed elasticità al prezzo della domanda

In che direzione andare?

- Ovviamente l'interesse dell'Autorità per il settore non diminuirà e si continueranno a seguire le evoluzioni e i problemi
- Tuttavia la preziosa occasione dell'indagine conoscitiva per fissare le condizioni e stabilire le priorità di intervento non è facilmente ripetibile
- L'informativa proveniente dagli stakeholders in questo senso è sempre la benvenuta

In che direzione andare?

- Forse una delle indicazioni dell'Indagine che non è stata ancora sufficientemente esplorata riguarda i mercati all'ingrosso, la logistica e le condizioni di approvvigionamento, che già avevano una notevole influenza e sembrano assumere un ruolo sempre più importante
- In questo senso potrebbero essere molto importanti gli sviluppi dei mercati organizzati che sono in corso di attuazione da parte del GME