

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO ANTONIO CATRICALÀ PRESSO LA COMMISSIONE INDUSTRIA DEL SENATO NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA DINAMICA DEI PREZZI DELLA FILIERA DEI PRODOTTI PETROLIFERI E SULLE RICADUTE DEI COSTI DELL'ENERGIA E DEL GAS SUI REDDITI DELLE FAMIGLIE E SULLA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE – 5 NOVEMBRE 2008

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi sono grato per aver dato all'Autorità che presiedo l'opportunità di offrire il proprio contributo tecnico al dibattito sui prezzi dell'energia ed in particolare sulla dinamica dei prezzi all'interno della filiera petrolifera e sulle ricadute in termini di prezzi dell'energia elettrica e del gas. Si tratta di un tema di assoluto rilievo per l'economia italiana nel suo complesso e che riguarda sia direttamente gli esborsi delle famiglie (prezzi dei carburanti per autotrazione e bollette luce e gas) sia il sistema delle imprese produttive.

Dinamica dei prezzi della filiera dei prodotti petroliferi

Partirei dal settore dei carburanti per autotrazione per formulare alcune osservazioni sul meccanismo di formazione dei prezzi alla pompa dei prodotti finiti, benzine e gasoli, e su come le variazioni intercorse nelle quotazioni internazionali degli ultimi mesi si sono ribaltate al consumo.

Nei primi dieci mesi dell'anno in corso si è osservata una variabilità senza precedenti del prezzo internazionale delle materie prime petrolifere, cresciuto sino a livelli elevatissimi nel periodo gennaio-luglio, per poi intraprendere un percorso inverso. Il costo in dollari del paniere rappresentativo di greggio per il nostro paese ha raggiunto già ad inizio ottobre i valori che aveva a fine 2007. Nelle ultime settimane, complice la crisi finanziaria in atto e le prospettive di trasmissione degli effetti depressivi all'economia reale, siamo su valori inferiori di circa il 40% di quelli registrati ad inizio 2008¹. Il medesimo andamento è stato riscontrato per le quotazioni *Platt's Cif Med* dei prodotti finiti, che sono utilizzate da tutte le società petrolifere come parametro che approssima i costi industriali per la produzione delle benzine e dei gasoli. Ad inizio ottobre le quotazioni internazionali di benzina e gasolio erano già ritornate sui livelli di fine 2007 dopo i picchi di luglio-agosto; nelle ultime settimane i livelli sono scesi di circa il 30% rispetto ad inizio ottobre².

Negli stessi dieci mesi dell'anno, il tasso di cambio euro-dollaro si è mosso in maniera tale da smorzare sia gli effetti negativi degli aumenti delle quotazioni del

¹ Elaborazioni su dati pubblicati giornalmente da Quotidiano Energia (paniere greggi Italia \$/bbl)

² Cfr. nota precedente.

greggio dei primi sette mesi, in virtù dell'euro fortemente apprezzato rispetto al dollaro, sia - nei successivi tre mesi - i benefici derivanti dalla discesa delle stesse quotazioni, questa volta a causa del forte deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro. Tra dicembre 2007 e luglio 2008 il cambio euro-dollaro si è infatti apprezzato da 1,457 a 1,577; successivamente è iniziata una fase di forte deprezzamento dell'euro che a fine ottobre valeva poco più di 1,3 dollari³.

A fronte di questi rilevanti sommovimenti sui mercati internazionali delle materie prime e delle valute, l'impressione generalmente percepita dall'opinione pubblica nazionale è che le società petrolifere abbiano adeguato i propri prezzi finali in maniera rapida e completa rispetto alle variazioni verso l'alto delle quotazioni *Platt's* durante i periodi di crescita del barile, mentre abbiano ribaltato con un certo ritardo ed in misura non perfetta le variazioni verso il basso. Da questa sensazione deriva una periodica accusa alle società petrolifere di scarsa concorrenza nelle fasi di discesa delle quotazioni internazionali.

Innegabili fenomeni di inerzia verso il basso dei prezzi dei prodotti petroliferi si riscontrano (come insegna anche la letteratura economica sul tema) in quasi tutti i paesi. Ma assume maggiore importanza e preoccupa molto di più, in una prospettiva concorrenziale, il permanere di un differenziale strutturale tra i prezzi medi italiani dei carburanti e quelli medi europei.

Si tratta di un fattore che impedisce una discesa "strutturale" e di lungo periodo, dei prezzi dei carburanti italiani ai livelli dei paesi europei più aperti alla concorrenza e caratterizzati da strutture dei mercati della distribuzione dei carburanti meno oligopolistiche di quella riscontrata nel nostro Paese.

L'ultima rilevazione ufficiale del Ministero dello Sviluppo Economico disponibile, relativa ai prezzi al consumo della benzina senza piombo e del gasolio autotrazione al netto di accise e IVA, indica che fra i grandi paesi europei solo Belgio e Olanda presentavano a quella data prezzi al consumo leggermente più alti del nostro. Questo divario, denominato dagli addetti ai lavori "*stacco dalla media UE*", è ormai divenuto un indicatore classico dell'arretratezza competitiva del sistema di distribuzione di carburante nazionale rispetto a quello dei principali paesi dell'Unione Europea.

Inoltre, i dati forniti settimanalmente dal Ministero dello Sviluppo Economico e relativi ai prezzi medi industriali italiani, mostrano un trend di crescita continua dei prezzi italiani dal 7 gennaio (0.584 €/litro per la benzina verde e 0,657 €/litro per il gasolio autotrazione) sino al 14 luglio (0.713 €/litro e 0.851 €/litro rispettivamente). Da allora i due prezzi industriali sono scesi sino ad assorbire completamente gli incrementi dei primi sette mesi: l'ultima rilevazione del 20 ottobre indica un prezzo

³ Dati Banca d'Italia.

medio di 0.513 €/litro per la benzina verde e di 0.621 €/litro per il gasolio autotrazione.

Una prima conclusione, che si può trarre anche da una semplice osservazione dei dati, è pertanto che il prezzo medio industriale Italia appare aver seguito l'andamento congiunturale, prima rialzista poi ribassista, dei prezzi delle materie prime petrolifere e dei prodotti finiti quotati sui mercati internazionali. A fine ottobre i prezzi medi industriali di benzina e gasolio sono più bassi dei prezzi di inizio anno.

È interessante verificare come, a fronte di due andamenti così divergenti dei prezzi industriali, a salire nei primi sette mesi del 2008 e poi a scendere nei successivi tre, si sia mosso lo "stacco" tra il prezzo medio industriale italiano ed il prezzo medio industriale relativo ai 15 paesi dell'area euro (Italia inclusa). Ebbene, sempre dai medesimi dati di fonte ministeriale, appare che questa variabile non abbia seguito nei primi dieci mesi dell'anno il medesimo trend congiunturale seguito dai prezzi industriali italiani. Il differenziale sul prezzo della benzina senza piombo si è sempre mantenuto positivo ed ha oscillato tra un minimo di 1,5 centesimi di euro del 13 ottobre ad un massimo di 5,1 centesimi di euro del 12 maggio.

Questo dato può essere letto come la conferma dell'esistenza dei già descritti forti elementi di ritardo concorrenziale del mercato italiano della distribuzione di carburanti e del conseguente deficit strutturale della nostra rete di distribuzione.

Quindi, oltre che interrogarsi – come si fa spesso – sul tasso di adeguamento del prezzo italiano alle variazioni delle quotazioni internazionali, in particolare durante le fasi di discesa come l'attuale, dovremmo interrogarci sul perché siamo costretti a pagare stabilmente prezzi alla pompa della benzina e del gasolio più cari di quelli francesi o tedeschi di 3, 4 o 5 centesimi di euro.

Per restare agli ultimi due esempi, si sottolinea che si tratta, in particolare, di Paesi:

- con reti di distribuzione di carburanti composte da un numero assai più limitato di punti vendita mediamente di grandi dimensioni, con tassi di erogato medio per impianti superiori al doppio di quelli italiani;
- in cui la percentuale di impianti *self service* è spesso prossima al 100%;
- in cui è consolidata, se non prevalente, la presenza della Grande Distribuzione Organizzata come operatore nella vendita di carburanti e, di conseguenza, in cui è minore che da noi il peso delle società petrolifere verticalmente integrate;
- in cui tutti gli impianti di distribuzione dispongono di ingenti ricavi della vendita dei c.d. beni "*non oil*" (cibo, bevande, giornali ecc.) con le quali possono compensare eventuali perdite derivanti da variazioni nelle condizioni di vendita dei carburanti.

Dall'ultima relazione annuale di Unione Petrolifera si osserva come a inizio 2007 fossero presenti in Italia 22.450 stazioni di servizio con un erogato medio 1,6 milioni di litri/anno, contro 13.170 impianti in Francia eroganti in media 3,2 milioni di litri/anno e 15.036 impianti in Germania eroganti 3 milioni di litri/anno. In questi due Paesi circa il 100% degli impianti è dotato di attrezzature *self service* contro appena il 29% dell'Italia.

L'Autorità che presiedo ha ripetutamente tentato di fornire delle risposte a questo problema.

Un recente procedimento dell'Autorità, avviato nei confronti delle otto società petrolifere presenti in Italia nel settore della distribuzione di carburante per una presunta intesa restrittiva della concorrenza (caso I681), si è concluso con l'accettazione di alcuni impegni da parte del *leader* di settore che appaiono idonei a determinare la riduzione del divario tra i prezzi italiani e i prezzi europei. La società Eni, infatti, si è impegnata a praticare per un triennio (2008-2011) su almeno 3000 propri impianti che erogano carburante secondo la modalità *Iperself* – e dunque durante le ore in cui l'impianto non eroga in modalità servito - prezzi alla pompa in media pari ai prezzi europei. I prezzi *Iperself* devono, inoltre, essere tali da rispettare un divario, rispetto alla modalità servito, di 5 centesimi di euro.

Ove Eni ottemperi con continuità all'impegno - e l'Autorità sta già vigilando affinché ciò avvenga per tutto il periodo previsto (potendo sanzionare le società in caso di inottemperanza) - i consumatori italiani possono già da ora, qualora prescelgano una modalità *self service* di acquisto, pagare la benzina ed il gasolio allo stesso prezzo medio dei Paesi caratterizzati, come detto, da reti distributive molto più efficienti di quella italiana.

L'aspetto particolarmente positivo di questo impegno assunto da Eni è inoltre che esso appare in grado di innescare "reazioni virtuose" dei concorrenti nella direzione di rafforzare le proprie porzioni di reti *self service* e di proporre, pena la perdita di quote di mercato a favore di Eni, anch'esse sconti consistenti sul prezzo "fai da te". Le informazioni a disposizione dell'Autorità indicano al riguardo che ciò sta effettivamente avvenendo, e che ci si può attendere, come da anni auspicato, un significativo incremento delle vendite di carburante secondo modalità *self service* (dunque a costi minori del servito e con la possibilità di ribaltare tali risparmi sui prezzi finali). Il divario strutturale, quindi, persiste, ma nel 2008 è andato attenuandosi.

Quanto, invece, agli aspetti connessi agli ostacoli di tipo normativo alla riduzione dei prezzi dei carburanti, la tesi più volte espressa dall'Autorità è che lo stacco dalla media UE, sicuramente sintomatico del contesto oligopolistico del mercato della distribuzione in rete, sia anche, almeno in parte, il frutto della persistenza negli anni (almeno sino alle recentissime innovazioni normative di cui

parlerò in seguito) di ingiustificati vincoli regolamentari all'accesso al mercato della distribuzione di carburanti in rete.

Sottostante a tale ragionamento è la convinzione che nel contesto oligopolistico che caratterizza attualmente il mercato della distribuzione di carburanti in rete italiano – con otto società verticalmente integrate nelle fasi della logistica e della raffinazione che si dividono il mercato – gli stimoli per politiche di riduzione dei margini lordi lucrati sulla vendita della benzina e del gasolio sarebbero sicuramente rafforzati in presenza di una concreta minaccia concorrenziale rappresentata dall'ingresso sul mercato di *competitors* nuovi ed aggressivi non verticalmente integrati. Si pensi, come esempio, agli operatori della Grande Distribuzione Organizzata, interessati a forme di vendita che utilizzano estesamente la modalità *self service* e a costi contenuti (dal momento che utilizzano i carburanti come beni “civetta” per attirare i consumatori presso i loro centri commerciali).

In altri termini, è la concorrenza effettiva e potenziale esercitata dalla minaccia di entrata su larga scala di nuovi operatori aggressivi la chiave, nel medio periodo, per costringere le società petrolifere a attivare un processo virtuoso di ristrutturazione della rete: incremento del *self service*, abbattimento dei costi commerciali, riduzione strutturale dei prezzi alla pompa.

L'Autorità ha, con riferimento a questi temi, inviato negli ultimi anni numerose segnalazioni al Parlamento ed ai Ministri competenti nelle quali venivano invariabilmente indicati gli ostacoli di tipo regolamentare esistenti nelle normative, sia di rango primario che di rango secondario, che impedivano un processo di ristrutturazione delle reti di distribuzione di carburanti nella direzione di una maggiore efficienza.

Prima della recente novella normativa introdotta dall'articolo 83 bis del D.L. 25 giugno del 2008 n. 112, la normativa nazionale in tema di distribuzione di carburanti per autotrazione prevedeva che le Regioni, nel determinare i criteri per l'autorizzazione di nuovi impianti, stabilissero contingentamenti sulla base dei presunti bacini di utenza e di distanze minime e richiedessero superfici minime o caratteristiche qualitative obbligatorie (ad esempio offerta di servizi *non-oil*) per i nuovi punti vendita. Nel dare concreta attuazione a tali previsioni, le Regioni hanno spesso adottato modalità anche notevolmente differenziate tra loro. In alcuni casi è stato anche mantenuto l'obbligo, previsto solo in via transitoria dalla normativa nazionale e particolarmente restrittivo della concorrenza, di chiudere un determinato numero di impianti preesistenti quale condizione per l'insediamento di nuovi punti vendita. La precedente normativa nazionale imponeva inoltre rigidi turni ed orari (minimi e massimi) di apertura.

La stessa Commissione europea, come è noto, aveva rilevato le anomalie alla libertà di stabilimento di impresa rappresentate dalle norme nazionali in tema di

distribuzione carburanti e, a esito di una procedura di infrazione, aveva intimato allo Stato italiano di rimuovere i vincoli all'accesso al mercato entro il giugno scorso.

La normativa contenuta nel citato articolo 83 bis del D.L. 25 giugno del 2008 n. 112, appare idonea a rimuovere tutti gli ostacoli al libero stabilimento di operatori nel settore della distribuzione carburanti. Il comma 17 del citato articolo 83 bis è univoco nell'affermare che l'apertura di nuove stazioni di servizio non può essere subordinata alla chiusura di impianti esistenti, a vincoli di contingentamento numerico, a obblighi di distanze minime, o a obblighi di offerta di servizi integrativi nella medesima stazione di servizio. Il successivo comma 20 liberalizza poi completamente gli orari ed i turni (fino ad ora assoggettati al rispetto di obblighi di chiusura di un certo numero di impianti).

Permangono però motivi di preoccupazione, in particolare connessi alle iniziative di adeguamento delle normative regionali alla nuova legge nazionale. L'Autorità è consapevole di come sia molto probabile che i centri di interesse e di pressione contrari ad una piena liberalizzazione dell'accesso e dello svolgimento dell'attività di distribuzione carburanti possano trovare minori resistenze a livello locale rispetto al livello centrale. Siamo venuti a conoscenza di come già alcune importanti Regioni del nord Italia (Lombardia, Piemonte) avrebbero approvato provvedimenti (Delibera di Giunta regionale del Piemonte del 7 luglio 2008 e L.R. Lombardia del 7 agosto 2008) volti a ricostituire obblighi e vincoli all'apertura di punti vendita idonei a reintrodurre barriere all'accesso al mercato. In particolare, si tratterebbe dell'obbligo che ogni nuovo impianto debba necessariamente erogare oltre a benzina e gasolio anche gas da autotrazione (metano o GPL). Si tratta di previsioni che sono idonee a reintrodurre implicitamente vincoli su superfici e distanze minime, ostacoli all'automatizzazione dei nuovi punti vendita e, di conseguenza, a rallentare l'ingresso di operatori non verticalmente integrati. Si ritiene, al riguardo, che il meritevole obiettivo di sviluppare il settore della autotrazione da gas naturale e GPL possa essere utilmente perseguito con modalità molto meno restrittive della concorrenza di quelle che sono state impiegate da alcune Regioni (come ad esempio utilizzando opportune incentivazioni).

Ricadute sui costi dell'energia e del gas delle famiglie e sulla competitività delle imprese

Con riferimento al tema della ricaduta sui prezzi dell'energia elettrica e del gas degli incrementi nei costi delle materie prime energetiche, vanno fatte alcune considerazioni distinte per le famiglie ed il sistema delle imprese.

Le famiglie hanno come riferimento le tariffe di energia elettrica e gas naturale predisposte dall'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas. Si tratta di grandezze che recepiscono con un ritardo fisiologico le variazioni delle quotazioni delle materie prime petrolifere. Come è noto, tuttavia, dal 1 luglio 2007 per l'energia elettrica, e dal

lontano 2003 per il gas naturale, ogni consumatore domestico può ricercare sul libero mercato condizioni di fornitura più competitive di quelle regolate (che dunque svolgono una funzione di tutela per coloro che non abbandonano il vecchio fornitore ex monopolista legale).

L'Autorità ha in questi ultimi tempi potuto visionare numerose proposte tariffarie di operatori - in particolare con riferimento ad offerte congiunte gas e elettricità (c.d. offerte *dual fuel*) - "a sconto" rispetto alla tariffa regolata. In alcuni casi si tratta di sconti diretti espliciti rispetto al costo della componente "energia" riconosciuta in tariffa, in altri di offerte che prevedono il blocco della componente energia del prezzo per un biennio.

È auspicabile che queste offerte, concorrenziali rispetto alla tariffa regolata, si diffondano, sia come numero sia come misura dello sconto (di recente una importante società elettrica ha offerto uno sconto del 20% rispetto alla componente energia del prezzo regolato) sempre che i relativi messaggi pubblicitari siano chiari e non ingannevoli. Sarà più agevole per i consumatori reperire nel libero mercato condizioni di fornitura di elettricità e del gas che minimizzeranno gli effetti di improvvise variazioni congiunturali del prezzo delle materie prime (ove la grande variabilità riscontrata negli ultimi mesi dovesse perdurare).

Affinché ciò sia possibile, tuttavia, è necessario che i mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica e gas divengano più concorrenziali di quanto non lo siano ora; è dunque altresì necessario che i meccanismi di trasmissione delle informazioni necessarie per definire i passaggi di fornitore (c.d. *switching*) e le volture dei clienti finali tra società di vendita e tra venditore e distributore monopolista (specie dal momento che quest'ultimo è sempre verticalmente integrato nella vendita con una propria società separata) siano definiti con chiarezza per evitare discriminazioni e asimmetrie.

In altri termini, così come già avvenuto nel settore delle telecomunicazioni in Italia e nel settore dell'energia in altri Paesi, cambiare fornitore di energia elettrica e di gas deve diventare un'operazione facile sia per il consumatore finale, in termini di minor costo di ricerca e di confrontabilità delle varie opportunità, sia per i venditori, in termini di accessibilità alle informazioni necessarie e minore burocrazia connessa all'acquisizione di un nuovo cliente. Solo così sarà possibile abbassare i costi commerciali e rafforzare il processo di discesa dei prezzi nel regime di libero mercato.

Un discorso a parte deve essere svolto per le imprese industriali. Si tratta di consumatori molto raffinati, che – per lo meno nel caso elettrico – hanno approfittato della liberalizzazione cambiando più volte fornitore in questi ultimi anni sempre alla ricerca del risparmio maggiore. Nei casi dei clienti di maggiore dimensione si tratta anche di operatori che insieme all'energia hanno anche acquistato strumenti

finanziari di copertura dal rischio di variazioni non previste nel costo della materia prima (c.d. *hedging*).

In questo caso, come e più che per le famiglie, la ricetta per evitare eccessive ricadute sui prezzi dell'energia derivanti da variazioni delle quotazioni internazionali delle materie prime è quella di introdurre quanto più mercato possibile nelle contrattazioni tra imprese che offrono energia e imprese che la domandano. Nel caso elettrico, esiste già una borsa dell'energia dove è possibile acquistare spot giorno per giorno, e stanno per essere avviati in questi giorni mercati organizzati per contrattazioni a termine sia fisiche (MTE) che finanziarie (IDEX). Nel caso del gas, invece, sono ancora prevalenti modalità di contrattazione bilaterale caratterizzate da notevole opacità nelle condizioni (anche con riferimento ai meccanismi di indicizzazione del prezzo del gas alle quotazioni internazionali dei prodotti petroliferi).

L'ormai imminente avvio del progetto di creazione di una borsa gas gestita dal medesimo gestore del mercato elettrico, in questa prospettiva, appare dunque una misura assolutamente necessaria. Mercati centralizzati efficienti, infatti, incentivano la formazione di prezzi dell'energia che, pur risentendo – come è ovvio – dell'aumento delle quotazioni internazionali del petrolio – tendono a rispondere principalmente alle condizioni di domanda ed offerta e, di conseguenza, possano reagire in maniera coerente ad una possibile fase di contrazione della domanda industriale che potremmo incontrare nei prossimi mesi. Con specifico riferimento al progetto di creazione di una borsa gas assumono rilevanza tutte quelle misure tese ad aumentare la liquidità del mercato all'ingrosso (rispetto all'attuale prevalenza di relazioni contrattuali di lungo periodo). Da questo punto di vista si potrebbe pensare a misure legislative volte a ottenere una sostanziale proroga di tetti antitrust analoghi a quelli previsti dall'art.19 del d. lgs. n.164 del 2000 che verranno a scadere nel 2010. Naturalmente la misura dovrà essere elastica e da riparametrare al progressivo funzionamento dei rigassificatori che dovrebbero importare prodotto indipendente da Eni.