

1858 - COMUNE DI LIVIGNO/PREZZO DEI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE

Provvedimento n. 30081

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 marzo 2022;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modifiche;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 10 dicembre 2021 è pervenuta una segnalazione (successivamente integrata il 17 dicembre) da parte del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza (in seguito anche "NSA") relativa a una possibile intesa restrittiva nel settore della distribuzione di carburanti per autotrazione in Italia settentrionale e, in particolare, nell'area del Comune di Livigno (SO), corrispondente a una zona extra-doganale in regime di agevolazione fiscale su tutti i generi sottoposti ad accisa, inclusi i carburanti per autotrazione. La segnalazione del NSA origina, a sua volta, da una segnalazione pervenuta allo stesso da parte della Tenenza della Guardia di Finanza di Bormio (in seguito anche "GDFB"), trasmessa in allegato unitamente a ulteriori informazioni reperite dal NSA. La segnalazione pervenuta individua 12 operatori, titolari dei 13 punti vendita della zona extra-doganale in agevolazione fiscale di Livigno, per i quali sussistono evidenze di una chiara e persistente parità dei prezzi alla pompa praticati e per cui, in molti casi, sussistono evidenze documentali (emerse nell'ambito di un procedimento di natura penale) di una esplicita concertazione di prezzo.

2. Le condotte citate si inseriscono in un contesto locale caratterizzato da un particolare regime fiscale. Infatti, il Comune di Livigno gode, ai sensi della legge 17 luglio 1910, n. 516, dello *status* di zona extra-doganale. Pertanto, con riferimento specifico al prezzo dei carburanti (che naturalmente non sono l'unico prodotto interessato dai benefici fiscali), esso risulta privo della componente fiscale (che, come noto, costituisce storicamente una gran parte del prezzo finale dei carburanti), rappresentata da accise e IVA. Sia le accise (imposte fisse sui consumi) sia l'IVA (imposta sul valore aggiunto) non trovano infatti applicazione nell'area di Livigno, dove, invece, l'unica componente di costo che si somma al c.d. costo industriale del carburante è rappresentata da "diritti speciali", pari a 0,25 € su ogni litro di benzina e 0,155 € su ogni litro di gasolio per autotrazione¹.

II. LE PARTI

3. Cus.Car. S.r.l. ("Cuscar") è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Q8.

4. Tre.Car. S.r.l. ("Trecar") è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Q8.

5. Ges.Car. SAS di Cusini Bernardo & C. ("Gescar") è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Eni-Agip.

6. Cu.Ba. S.r.l. ("Cuba") è una società attiva nella vendita al dettaglio di generi alimentari e nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Eni-Agip.

7. Fibo S.r.l. ("Fibo") è una società attiva nel commercio all'ingrosso di prodotti petroliferi e, fino alla fine del 2021, nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore al dettaglio.

8. C-Energia S.r.l. ("C-Energia") è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Eni-Agip.

9. Market S-Anton di Compagnoni Virgilio & C. SAS ("Market S.Anton") è una società attiva nel commercio al dettaglio di varie tipologie di prodotti e nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio IP.

¹ [Il combustibile classificato come gasolio per riscaldamento è associato invece a un diritto speciale ancora più basso, pari a 0,055 € per litro.]

10. G.M.F. S.r.l. ("GMF") è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio IP (ex TotalErg).

11. Bondi Carburanti di Bormolini Luigi S.r.l. ("Bondi") è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso due distributori che utilizzano il marchio IP (uno dei quali precedentemente TotalErg).

12. Silroc S.r.l. ("Silroc") è una società attiva nella vendita al dettaglio di varie tipologie di prodotti e nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Q8.

13. Global Service S.r.l. o più brevemente Global S.r.l. ("Global Service") è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Q8.

14. Cinque delle società citate (Cuscar, Trecar, Gescar, Cuba e Fibo) risultano controllate dalle medesime persone fisiche. Nel corso dell'istruttoria sarà valutata la possibilità che esistano eventuali forme di coordinamento unico tra gruppi di imprese.

III. IL FATTO

III.1. Il parallelismo dei prezzi

15. La GDFB ha rilevato le prime anomalie nel corso di alcune azioni di polizia amministrativa, constatando, in particolare, l'identità dei prezzi di benzina e gasolio per tutti i distributori attivi nel territorio di Livigno, anche se gli stessi risultavano appartenere a società diverse ed essere, in molti casi, affiliati a diverse compagnie petrolifere². Tale circostanza è stata confermata da ulteriori verifiche svolte a campione dai militari della GDFB e del NSA e dagli Uffici dell'Autorità, utilizzando il portale "Osservaprezzi Carburanti" del Ministero dello Sviluppo Economico ("MISE")³. In particolare, in ciascuno di questi controlli, venivano riscontrati prezzi identici tra tutti i distributori dell'area, anche appartenenti a marchi di carburanti (anche detti "bandiere") diversi. Inoltre, i militari della GDFB rilevavano anche che tutti i distributori affiliati al medesimo marchio praticano il medesimo prezzo *intra-brand* per i prodotti speciali ("Hi - Q Perform+" e "Hi - Q Diesel" per i rivenditori Q8 e "Blue Super" e "Blue Diesel" per quelli di Eni).

16. L'Autorità ha esaminato la intera serie storica dei prezzi praticati dai distributori denunciati avvalendosi dei dati estraibili dalla banca dati Osservaprezzi carburanti del MISE, trasmessa dal NSA, ricostruendo l'andamento dei prezzi dei distributori dell'area di Livigno a partire dal 2014 e fino al termine di gennaio 2022, per un totale di quasi 3000 rilevazioni di prezzo⁴. Tale analisi conferma, a propria volta, i risultati delle citate rilevazioni a campione: come si evince nelle figure che seguono (cfr. Figure 1 e 2), infatti, malgrado la naturale volatilità dei prezzi nel tempo (dovuta alla evoluzione delle variabili rilevanti), si rinviene l'assenza di qualunque differenziazione tra i prezzi dei distributori (deviazione standard pari a zero dal 2014 al 2022) che, invero, nel lungo orizzonte temporale considerato presentano esattamente gli stessi prezzi o, al più, scostamenti del tutto occasionali e trascurabili. È dunque rilevabile un parallelismo sostanzialmente perfetto tra i prezzi dei 13 punti vendita lungo l'intero periodo 2014/2022.

Figura 1: prezzo medio e deviazione standard della benzina a Livigno 2014-2022

² [Oltre ai distributori citati e gestiti dalle Parti, sul territorio di Livigno è presente un ulteriore impianto, gestito dalla Parrocchia Sant'Anna di Trepalle.]

³ [Il portale è consultabile all'indirizzo web <https://carburanti.mise.gov.it/ospzSearch/home>. I militari della Guardia di Finanza, inoltre, hanno contestualmente svolto ulteriori verifiche dei livelli di prezzo, consultando il sito www.valtellinamobile.it, che riporta a sua volta il "prezzo" di ciascun tipo di carburante ("benzina diesel gpl") nel territorio di Livigno, senza prevedere indicazioni dei prezzi per i diversi impianti di distribuzione.]

⁴ [Si noti, a riguardo, che nei primi anni di osservazione soltanto alcuni dei distributori erano attivi o, comunque, comunicavano i propri prezzi all'Osservaprezzi carburanti del MISE.]

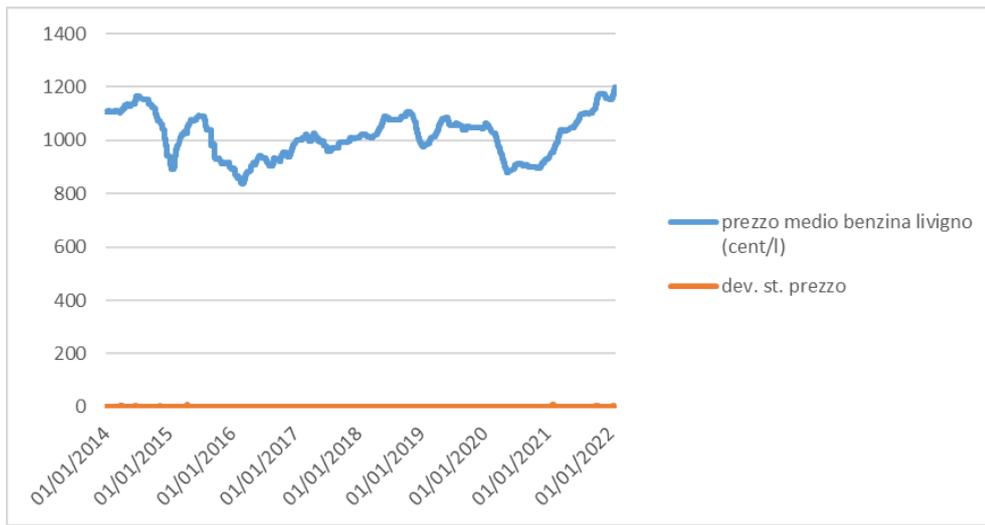
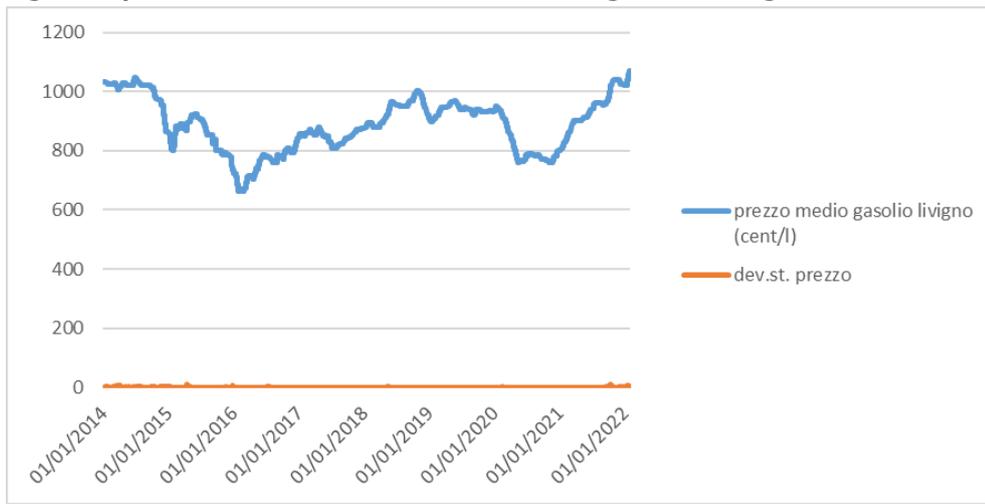


Figura 2: prezzo medio e deviazione standard del gasolio a Livigno 2014-2022



III.2. Le evidenze documentali

17. Le informazioni trasmesse dalla GDFB includono, inoltre, una copiosa documentazione reperita nell'ambito di un procedimento penale, nel cui fascicolo di indagine sono state reperite numerose evidenze di sistematici scambi di *e-mail* tra l'ex capo ufficio tributi del Comune di Livigno (che, allo stato, non risulta essere dipendente di nessuna delle società coinvolte) e le società di distribuzione di carburanti del territorio, in un orizzonte temporale che va dal 2012 fino al 2019 (data in cui tale documentazione è stata acquisita), nei quali l'ex dipendente comunale indicava ai riceventi, con cadenza apparentemente settimanale⁵, i prezzi da applicare alla vendita dei carburanti nel territorio.

18. Destinatari delle comunicazioni di prezzo risultano essere alcuni gestori dei punti vendita di Livigno, appartenenti a diverse società e recanti i colori di diversi marchi di società petrolifere (Eni-Agip, Q8, IP).

19. La GDFB ha trasmesso all'Autorità alcuni esempi di tale documentazione, affermando di detenere centinaia di *e-mail* di analogo tenore, inviate dal medesimo soggetto ad alcune tra le società segnalate, titolari di punti vendita nel territorio di Livigno. In particolare, tali documenti attestano come il mittente, a doperao un indirizzo personale (*gmail*), effettuava regolari comunicazioni dei prezzi dei carburanti inviando settimanalmente una *e-mail* al medesimo gruppo di indirizzi, attribuibili in parte ad esponenti di alcune tra le società di distribuzione dei carburanti operanti a Livigno. Si ritiene che almeno otto società tra quelle Parti del presente procedimento possano essere coinvolte nello scambio di informazioni sui prezzi via *e-mail*⁶.

20. Tale *e-mail*, caratterizzata da una struttura piuttosto standard, riporta come oggetto "prezzi carburanti dal [data di decorrenza]" contiene un testo molto breve, in cui il mittente annuncia ai riceventi la eventuale variazione dei prezzi da praticare nel periodo di interesse (o, al contrario, la invarianza degli stessi prezzi per il periodo di interesse),

⁵ [Come riportato dalla GDFB.]

⁶ [Sicuramente Bondi Carburanti, poi due persone fisiche che sono collegabili alle società Global Service e Silroc, poi due altre persone fisiche con un indirizzo mail relativo ad un gruppo industriale al quale potrebbero fare riferimento come indicato al § 13 le società Cuscar, Trecar, Gescar, Cuba e Fibo.]

decorrente in genere a partire dal giorno successivo alla data di invio della *e-mail*. A tale testo fa poi seguito una tabella riepilogativa (cfr. Figura 1), in cui vengono indicati, per ciascun prodotto (benzina e gasolio), i prezzi "aggiornati", i prezzi "precedenti" (verosimilmente riferito alla settimana) e la variazione desumibile dal confronto tra tali due valori (cfr. Figura 1).

Figura 3: e-mail esemplificativa delle comunicazioni di prezzo alle società

LIVIGNO

Comunicato di seguito le variazioni dei prezzi carburanti con decorrenza 09.11.2019

Nessuna variazione

PRODOTTO	PREZZI		VARIAZIONI
	precedenti	aggiornati	
benzina	1,046	1,046	0,000
gasolio	0,931	0,931	0,000

IV. VALUTAZIONI

IV.1. I mercati interessati

21. Secondo costante orientamento giurisprudenziale, la definizione del mercato rilevante in materia di intese è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca l'accordo o la pratica concordata tra imprese. Tale definizione è dunque funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla definizione del suo grado di offensività⁷.

22. Il mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione su rete stradale ordinaria (distinto da quello della distribuzione di carburanti per autotrazione su rete autostradale) non presenta, nella costante prassi dell'Autorità, una segmentazione al proprio interno in base alla tipologia di carburanti offerta. Tale approccio è motivato anche dalla circostanza per cui la quasi totalità dei distributori offre tutti i principali carburanti per autotrazione. Ciò risulta a maggior ragione confermato nel caso di specie, in quanto le condotte segnalate riguardano in massima parte i due prodotti più comuni, ossia la benzina e il gasolio⁸.

23. Quanto all'estensione geografica del mercato, secondo la più recente prassi dell'Autorità essa viene individuata tramite un criterio di tipo sostanziale che prevede la costruzione di c.d. *catchment area*, ossia a ree ipoteticamente tracciabili attorno a ciascun impianto di vendita e inclusive di tutti i punti vendita che, in ragione della distanza o del tempo di percorrenza, possono essere considerati sufficientemente sostituibili dai consumatori con il punto vendita attorno a cui la stessa *catchment area* viene tracciata.

24. In particolare, nei recenti precedenti dell'Autorità, in particolare in materia di concentrazioni⁹, le posizioni delle Parti venivano valutate all'interno di *catchment area* di raggio pari a 20 km di percorrenza stradale rispetto al punto vendita centrale, distanza che risultava coerente con le informazioni disponibili. Adottando tale raggio, i punti vendita segnalati risulterebbero in effetti tutti in concorrenza tra di loro, in quanto essi distano molto meno di 20 km e sono sostanzialmente concentrati nei pressi del centro abitato di Livigno e nelle immediate vicinanze.

25. Nel caso specifico, in ragione del particolare regime fiscale di cui godono le attività di vendita di carburanti nella zona di Livigno, un raggio di 20 km potrebbe risultare non idoneo per una corretta definizione dell'ambito geografico del mercato rilevante. Infatti, proprio in virtù dei prezzi maggiormente vantaggiosi, i distributori di carburante di Livigno potrebbero rifornire anche abitanti di zone limitrofe, collocati a distanza superiore, oltre che i numerosi turisti che frequentano la zona (che, oltre alla ordinaria attrattività turistica associata all'ambiente montano, è interessata, proprio a causa delle agevolazioni fiscali, da flussi di cosiddetto "turismo commerciale").

⁷ [Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, 21 giugno 2017, nn. 3057 e 3016, 1782 - Gare per servizi di bonifica e smaltimento di materiali inquinanti e/o pericolosi presso gli arsenali di Taranto, La Spezia ed Augusta: "La definizione di mercato rilevante non è connotata in senso meramente geografico o spaziale, ma è relativa anche e soprattutto all'ambito nel quale l'intento anticoncorrenziale ha, o avrebbe, capacità di incidere, sicché 'nelle ipotesi di intese restrittive della concorrenza, la definizione del mercato rilevante è direttamente correlata al contesto in cui si inquadra il comportamento collusivo tra le imprese coinvolte' ed è successiva rispetto all'individuazione dell'intesa nei suoi elementi oggettivi".]

⁸ [Soltanto uno dei distributori dell'area, peraltro, risulta attivo nella vendita di GPL.]

⁹ [Cfr. provv. n. 29824 del 14 settembre 2021, C12386 - Tamoil/Repsol e provv. n. 26909 del 20 dicembre 2017, C12131 - API/TotalErg.]

26. Ove tale circostanza fosse confermata nel corso della presente istruttoria, potrebbe prefigurarsi una situazione di sostituibilità asimmetrica, in cui i distributori di Livigno - in ragione del favorevole regime fiscale di cui godono - potrebbero rappresentare un vincolo competitivo anche per distributori distanti più di 20 km e, al contrario, non risultare vincolati dalla presenza di tali altri distributori (che, oltre alla distanza, sono gravati dagli ordinari oneri fiscali).

IV.2. La qualificazione dell'intesa

27. In base a quanto esposto, è possibile ipotizzare l'esistenza di una intesa restrittiva della concorrenza tra le società di gestione dei punti vendita di carburanti per autotrazione nell'area di Livigno, avente ad oggetto la fissazione dei prezzi di vendita dei carburanti, in possibile violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990. Va altresì rilevato che, dal momento che alcune società risultano detenute dalle medesime persone fisiche (Cuscar, Trecar, Gescar, Cuba e Fibo), non si può escludere che, nel corso dell'istruttoria, le società possano essere raggruppate in gruppi di interesse più ampi (ad esempio di tipo familiare).

28. In particolare, le evidenze fattuali sull'andamento dei prezzi mostrano l'esistenza di un parallelismo sostanzialmente perfetto tra tutti gli impianti di distribuzione carburanti per autotrazione collocati nel territorio di Livigno.

29. A ciò si aggiunge la presenza di copiosa documentazione rappresentata da scambi di messaggi che coinvolgono almeno otto tra le società Parti del procedimento, che pare interpretabile come la testimonianza di una esplicita concertazione relativa alla determinazione dei prezzi futuri praticati dai suddetti impianti, per l'intero periodo 2012-2019. Sia la numerosità che i toni delle *e-mail* - ad esempio la circostanza per cui in esse ci si premura di segnalare anche le mancate variazioni di prezzo (fornendo anche in tal caso una tabella riepilogativa) - inducono infatti a ipotizzare che tali scambi riflettano l'esistenza di un accordo strutturato e ben collaudato tra gli operatori.

30. L'osservazione degli esiti di mercato, peraltro, sembrerebbe suggerire che tale coordinamento possa essere ancora in corso. Anche se infatti le ultime *e-mail* a disposizione sono del 2019, è infatti tuttora rilevabile un parallelismo perfetto tra le decisioni di prezzo degli operatori segnalati.

RITENUTO, pertanto, che le condotte descritte, poste in essere da Cus.Car S.r.l., Tre.Car. S.r.l., Ges.Car. S.r.l., Cu.Ba. S.r.l., Fibo S.r.l., C-Energia S.r.l., Market S-Anton di Compagnoni Virgilio & C. SAS, G.M.F. S.r.l., Bondi Carburanti di Bormolini Luigi S.r.l., Silroc S.r.l. e Global Service S.r.l. o più brevemente Global S.r.l. siano suscettibili di configurare un'intesa in violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990;

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Cus.Car. S.r.l., Tre.Car. S.r.l., Ges.Car. S.r.l., Cu.Ba. S.r.l., Fibo S.r.l., C-Energia S.r.l., Market S-Anton di Compagnoni Virgilio & C. SAS, G.M.F. S.r.l., Bondi Carburanti di Bormolini Luigi S.r.l., Silroc S.r.l. e Global Service S.r.l., o più brevemente "Global S.r.l.", per accertare l'esistenza di possibili violazioni dell'articolo 2 della l. 287/90;
- b) la fissazione del termine di 45 giorni decorrenti dalla notifica del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Energia e Industria di Base di questa Autorità almeno 15 giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è il dott. Giuseppe Quinto;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Energia e Industria di Base di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 giugno 2023.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli