



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

X COMMISSIONE “ATTIVITÀ PRODUTTIVE” – CAMERA DEI DEPUTATI

27 GENNAIO 2023

**Audizione del Pres. Rustichelli nell’ambito dell’esame del D.l. n. 5/2023 “Disposizioni urgenti in materia di trasparenza dei prezzi dei carburanti e di rafforzamento dei poteri di controllo del Garante per la sorveglianza dei prezzi, nonché di sostegno per la fruizione del trasporto pubblico” (C. 771 Governo)**

Onorevole Presidente,

Onorevoli Deputate e Deputati,

Vi ringrazio per aver offerto all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l’opportunità di esprimere la propria opinione in merito al Decreto legge 14 gennaio 2023, n. 5.

L’intervento legislativo è volto a fronteggiare le rilevanti criticità emerse nel settore, interessato nel 2022 da una molteplicità di *shock* che hanno prodotto effetti significativi sul livello e sull’andamento dei prezzi al dettaglio dei carburanti.

In particolare, le tensioni politiche internazionali conseguenti alla guerra in Ucraina hanno determinato un effetto significativo sul livello e sulla volatilità delle quotazioni internazionali di greggio (Brent) e prodotti raffinati (Platts) che a loro volta si è ripercosso sui mercati nazionali e, in particolare, sui prezzi alla pompa di benzina e gasolio.

L’Autorità, nell’apprezzare lo spirito e gli obiettivi anche di rilievo sociale che ispirano le nuove disposizioni, tese a mitigare l’impatto per i consumatori finali delle tensioni sui mercati internazionali, intende esprimere alcune considerazioni con riferimento all’articolo 1 del citato Decreto, che disciplina profili suscettibili di incidere sulla tutela del consumatore come pure sulla dinamica competitiva del settore.

Al contempo, l’esame del disegno di legge di conversione consente all’Autorità di dare conto di talune recenti iniziative intraprese, nonché di chiarire i margini del proprio intervento rispetto al fenomeno che si intende fronteggiare.

## 1. *Le nuove disposizioni in materia di trasparenza dei prezzi dei carburanti*

In via preliminare, va osservato che in un settore come quello della distribuzione dei carburanti al dettaglio, la conoscibilità da parte dei consumatori dei prezzi praticati dal distributore è da considerarsi obiettivo auspicabile sia al fine di consentire ad essi una scelta pienamente consapevole e informata, sia come elemento in grado di stimolare e sostenere la dinamica competitiva tra gli impianti di distribuzione, consentendo agli stessi consumatori di svolgere efficacemente la funzione di selezione delle offerte sul mercato.

Per questo, l'Autorità ritiene condivisibile l'approccio perseguito dalla normativa preesistente, in particolare dalla legge n. 99 del 2009 che, all'art. 51, definisce le “*Misure per la conoscibilità dei prezzi dei carburanti*”, prevedendo per ciascun distributore un obbligo di comunicazione periodico al Ministero dei prezzi praticati e la loro pubblicazione sul sito internet del Ministero stesso.

Coerentemente, l'Autorità accoglie con favore la *ratio* delle previsioni di cui ai commi 4 e 5 del citato articolo 1 volte, rispettivamente, a rendere più forte il controllo sull'applicazione (talvolta imperfetta) di tali misure e a contribuire al finanziamento dell'infrastruttura informatica e telematica per la rilevazione dei prezzi dei carburanti.

Al contempo, l'Autorità intende richiamare l'attenzione sul comma 2 dell'articolo 1.

*Ai sensi di tale previsione “il Ministero delle imprese e del made in Italy, ricevute le comunicazioni sui prezzi dei carburanti di cui all'art. 51, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99, provveda alla elaborazione dei dati, calcoli la media aritmetica, su base regionale e delle province autonome, dei prezzi comunicati e ne curi la pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale”.*

Per effetto di tale disposizione, la disciplina relativa alle tabelle di pubblicizzazione dei prezzi esposte presso i punti vendita viene ad essere modificata, integrandosi il precedente obbligo di esporre i prezzi dei carburanti presso ciascun punto vendita con l'indicazione della media aritmetica dei prezzi di riferimento.

La previsione in esame risulta certamente apprezzabile alla luce della specifica finalità perseguita: come già osservato, infatti, la trasparenza informativa sul prezzo dei prodotti petroliferi assume un ruolo cruciale per i consumatori.

In particolare, informazioni puntuali, chiare, certe e tempestive sul prezzo applicato dal distributore rendono il consumatore soggetto attivo in grado di valutare correttamente le offerte.

Tuttavia, l'Autorità ritiene utile rappresentare a codesta Commissione che l'introduzione, in capo agli esercenti, dell'obbligo dell'indicazione, accanto al prezzo di vendita praticato, del prezzo medio regionale calcolato dal Ministero, appare suscettibile di presentare anche talune possibili controindicazioni.

Sul punto, va rilevato infatti che la media aritmetica del prezzo regionale risulta molto poco rappresentativa dell'effettivo contesto competitivo in cui un impianto di distribuzione di carburanti opera.

In particolare, come indicato dalla prassi dell'Autorità (e in generale delle autorità antitrust anche in ambito internazionale), un impianto di distribuzione di carburanti risulta effettivamente in concorrenza soltanto con gli impianti situati a pochi chilometri di distanza (o, alternativamente, raggiungibili in un tempo di percorrenza limitato), in quanto soltanto gli impianti più vicini possono costituire una concreta alternativa per il consumatore che necessita di rifornire la propria vettura.

La dimensione regionale risulta, in altri termini, di gran lunga eccedente l'insieme dei distributori di carburanti che effettivamente potrebbero risultare, per i consumatori, alternativi a un dato impianto.

Potrebbe pertanto facilmente verificarsi che, per motivi collegati ai costi e alla logistica, alla densità di distributori, nonché al livello della domanda, il prezzo in una determinata sotto-zona sia diverso da quello medio regionale, che quindi costituirebbe, in questo senso, un indicatore non rappresentativo della situazione locale e, come tale, poco utile al consumatore.

A ciò si aggiunga che la doppia cartellonistica prevista, al di là dei possibili oneri aggiuntivi per gli esercenti, potrebbe perfino indurre in confusione alcuni consumatori.

Per altro verso, la diffusione presso gli esercenti di un prezzo medio regionale - a prescindere dalla rappresentatività di tale dato - rischia di ridurre la variabilità di prezzo in quanto potrebbe essere utilizzata dalle imprese per convergere automaticamente su un "prezzo focale" - verosimilmente assestatosi a un livello sufficientemente capiente - che ci si attende possa venire automaticamente seguito da tutti i distributori concorrenti, in quanto potrebbe fornire un parametro chiaro da seguire per evitare una "guerra di sconti" che andrebbe a beneficio ai consumatori.

Alla luce di ciò, dunque, l'Autorità accoglie con favore un ulteriore potenziamento delle misure di visibilità dei prezzi praticati dai singoli distributori, con le rilevazioni ministeriali e la diffusione tramite strumenti tradizionali o telematici; ritiene, tuttavia, che non vi sia necessità di introdurre un meccanismo di calcolo e di diffusione di valori di riferimento medi, atteso che appaiono incerti i benefici per i consumatori a fronte invece di un possibile rischio di riduzione degli stimoli competitivi.

## **2. I margini di intervento dell'Autorità nel settore**

A fronte dell'andamento dei prezzi e delle criticità emerse nel settore, che - è bene ricordare - sono direttamente connesse alle tensioni sui mercati internazionali, l'Autorità può contribuire al corretto funzionamento dei mercati, utilizzando sia la propria competenza a tutela della concorrenza sia quella a tutela del consumatore.

Sotto il primo profilo, compito dell'Autorità è quello di vigilare affinché non si venga a creare spazio per indebiti sfruttamenti di potere di mercato, sotto forma in particolare di accordi di cartello nel mercato di riferimento. Un versante, quest'ultimo, sul quale l'Autorità da molti anni è impegnata.

Nondimeno, la filiera che concorre a formare il prezzo dei carburanti è molto lunga e riguarda condotte e mercati sovranazionali, finanche condotte di Stati sovrani (si pensi al cartello dei Paesi produttori OPEC), quindi dinamiche complesse e spesso fuori dalla portata della giurisdizione nazionale.

Peraltro, proprio questa settimana, tenuto conto della rilevanza e attualità del tema, l'Autorità ha deciso di avviare un'*Indagine conoscitiva sulle dinamiche competitive della filiera di carburanti per autotrazione* al fine analizzare l'andamento dei prezzi e alcune fasi specifiche della filiera petrolifera.

In particolare, l'Indagine conoscitiva dell'Autorità è diretta ad approfondire le dinamiche concorrenziali delle fasi di estrazione e raffinazione, nonché ad analizzare le evoluzioni dei prezzi intervenute nelle diverse fasi della distribuzione al fine di comprendere meglio le dinamiche di formazione e verificare l'esistenza di eventuali ulteriori spazi di intervento.

Con riferimento ai profili di sicura competenza nazionale, rappresento che è prossima alla conclusione l'istruttoria<sup>1</sup> avviata dall'Autorità nel marzo 2022 al fine di accertare una possibile intesa restrittiva della concorrenza relativa ai prezzi di vendita tra i distributori di carburanti per autotrazione nell'area di Livigno.

---

<sup>1</sup> V. provv. I858 - *Comune di Livigno/carburanti per autotrazione*

L'*enforcement* antitrust non è - come detto - l'unico versante nel quale l'Autorità può esplicare il proprio intervento per far sì che i mercati funzionino correttamente, con benefici sostanziali per i consumatori e per le imprese.

Un importante contributo può essere dato dall'Autorità anche attraverso l'esercizio delle proprie competenze a tutela del consumatore, le quali - come noto - non sono idonee ad incidere direttamente sul livello dei prezzi praticati, ma sono volte ad assicurare che i consumatori possano effettuare liberamente le loro scelte di acquisto al riparo da indebiti condizionamenti o da prospettazioni ingannevoli.

Proprio la centralità del tema e la necessità che il consumatore sia correttamente informato dell'effettivo prezzo applicato hanno indotto l'Autorità ad avviare lo scorso 16 gennaio cinque procedimenti istruttori nei confronti delle principali compagnie petrolifere: Italiana Petroli SpA, ENI SpA, Kuwait Petroleum Italia SpA, Tamoil Italia SpA, Esso Italiana Srl.

Le ipotesi dei procedimenti in corso riguardano, in particolare, l'omesso controllo delle compagnie petrolifere in merito alle modalità di esposizione e applicazione dei prezzi alla pompa da parte delle rispettive reti di distribuzione, nonché l'omessa trasmissione dei prezzi all'osservatorio.

Sulla base dei dati forniti dalla Guardia di Finanza sono state infatti riscontrate, nel periodo gennaio-dicembre 2022 e su un totale di 5000 impianti sottoposti a verifica, violazioni in 1.022 casi, riconducibili ai citati 5 marchi.

In particolare:

- Italiana Petroli SpA	383
- ENI SpA	376
- Kuwait Petroleum Italia SpA	175
- Tamoil Italia SpA	48
- Esso Italiana Srl	40
<b>Totale</b>	<b>1022</b>

Tali dati hanno quindi condotto l'Autorità ad approfondire tre aspetti rilevanti:

- 1) Profili di omissione informativa riconducibili alla mancata esposizione e non corretta pubblicizzazione dei prezzi dei carburanti alla pompa;
- 2) Profili di ingannevolezza per la discordanza tra prezzi esposti e prezzi in realtà applicati;
- 3) Profili connessi alle omesse comunicazioni dei prezzi al competente Ministero e all'Osservatorio prezzi.

Infatti, anche la mancata comunicazione da parte del distributore dei prezzi quotidianamente applicati alla pompa non consente al consumatore di avere, attraverso la

consultazione del portale dell'Osservatorio, una informazione essenziale al fine di compiere una scelta consapevole su dove rifornirsi.

Alle cinque compagnie petrolifere è stata contestata una violazione dell'articolo 20 del Codice del Consumo, e l'attività dell'Autorità è finalizzata ad accertare se tali società abbiano posto in essere condotte in violazione del Codice del Consumo per omessa diligenza professionale non avendo adottato alcuna misura necessaria a garantire il monitoraggio sulle condotte dei distributori della rete.

\*\*\*

Il richiamo delle iniziative intraprese più di recente indica con chiarezza la direzione seguita dall'Autorità nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Ancor più nell'attuale fase di rialzo dei prezzi dei carburanti, è essenziale contrastare ogni condotta opportunistica delle imprese volta ad alterare la dinamica competitiva e ad aggravare la situazione dei consumatori attraverso comportamenti collusivi.

Per altro verso, la garanzia di un'effettiva trasparenza dei prezzi dei carburanti, pur non offrendo una risposta immediata al problema dell'aumento dei prezzi, pone i consumatori nella condizione di poter scegliere liberamente il proprio distributore e, quindi, di risparmiare.

Per questo, l'Autorità continuerà a mantenere alta la propria attenzione nel settore, utilizzando la propria competenza a tutela del consumatore in modo complementare e sinergico rispetto all'enforcement antitrust.

Vi ringrazio per l'attenzione.