

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1132 – AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI DISTRIBUZIONE DI CARBOLUBRIFICANTI E DELLE ATTIVITÀ COMMERCIALI E RISTORATIVE NELLE AREE DI SERVIZIO AUTOSTRADALI

Roma, 16 aprile 2014

Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

In data 18 marzo 2014 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito Autorità) ha ricevuto una comunicazione da parte del Capo di Gabinetto del Ministro per le Infrastrutture e dei Trasporti nella quale si chiedeva di acquisire il parere dell'Autorità, ai sensi dell'art. 22 legge n. 287/90 su una iniziativa che il Ministero per le Infrastrutture ed i Trasporti (di seguito MIT) intende assumere, d'accordo con il Ministero per lo Sviluppo Economico (di seguito MISE), consistente nell'adozione di un Atto di indirizzo finalizzato all'elaborazione da parte delle concessionarie autostradali di un piano di ristrutturazione delle aree di servizio che razionalizzi le infrastrutture e rivisiti le modalità di resa dei servizi, anche prevedendo la chiusura di un certo numero di stazioni ritenute marginali. L'Atto di indirizzo dovrebbe prevedere anche una proroga di diciotto mesi degli attuali affidamenti delle concessioni *oil* in gran parte prossimi alla scadenza. L'iniziativa del MIT, in accordo con il MISE, si colloca in una situazione di profonda crisi del settore autostradale che ha investito in misura ancora maggiore l'attività di vendita di carburanti in autostrada¹. A determinare una riduzione così importante dei volumi di carburante venduti sulla rete autostradale (rispetto ad una riduzione consistente ma minore dei volumi di traffico) hanno contribuito sia motivi congiunturali, dovuti all'attuale fase di profonda crisi economica, sia una serie di motivi strutturali di lungo periodo, in particolare connessi alla riduzione dei consumi medi del parco autovetture circolante ed alle dinamiche concorrenziali che interessano il settore della distribuzione carburanti su rete ordinaria (ad es. sviluppo impianti no logo e della GDO). Da ultimo, un effetto lo ha avuto anche il valore estremamente elevato delle *royalties* pagate dalle società sub-concessionarie alle concessionarie autostradali a seguito dell'ultima tornata di gare (svoltasi tra il 2007 ed il 2008); questi canoni di sub-concessione, già di per sé molti alti, sono sostanzialmente parametrati a volumi di traffico superiori di oltre il 40% ai volumi attuali. Questa

¹ A fronte di una riduzione dei volumi di traffico del 10% dal 2008 al 2013 (dati AISCAT), dati di fonte ANISA/Confcommercio indicano che le vendite di carburante sulla rete autostradale, nel medesimo arco temporale, si sono ridotte del 45% (rispetto ad una riduzione delle vendite di carburante su rete ordinaria del 16%). In forte discesa anche il dato relativo alla riduzione dell'erogato medio per impianto, pari a circa 7,5 milioni di litri nel 2008 e sceso a 4,1 milioni di litri nel 2013. Alcune stime indicano che una percentuale pari a circa il 30% dei 470 impianti presenti sulle rete autostradale mostrano un erogato medio minore di 3 milioni di litri/anno.

situazione ha messo in crisi moltissime gestioni di stazioni di servizio autostradale ed ha determinato progressivamente l'emergere di prezzi sempre più alti rispetto a quelli sulla rete ordinaria con l'effetto perverso di scoraggiare ulteriormente i consumi².

Dato questo contesto, procedere ad una ristrutturazione delle rete di distribuzione autostradale che diminuisca il numero dei punti vendita appare una soluzione volta a rendere economicamente sostenibile la gestione delle stazioni di servizio autostradali, consentire lo svolgimento di gare efficienti e partecipate da un numero congruo di operatori industriali e garantire, in ultima analisi, prezzi inferiori agli attuali e servizi di qualità al consumatore finale che acquista carburante in autostrada.

Quello che si chiede a questa Autorità è dunque di valutare, operando un bilanciamento tra effetti positivi ed effetti negativi di tipo concorrenziale, se la proroga di diciotto mesi degli affidamenti in essere sia accettabile (e giustificabile) nella prospettiva di un miglior assetto della rete autostradale a seguito del processo di ristrutturazione che l'Atto di indirizzo ministeriale dovrebbe avviare.

Al riguardo possono essere svolte alcune valutazioni. In via preliminare va rilevato come nel settore della distribuzione di carburante in autostrada il confronto competitivo – e la conseguente possibilità di scelta del consumatore finale – avvenga all'interno di un mercato formato da un insieme di stazioni di servizio collocate lungo la medesima direzione di marcia (anche se si osservano segnali che suggeriscono un possibile allargamento del mercato anche ad impianti limitrofi agli ingressi autostradali e collocati sulla viabilità ordinaria). Il valore concorrenziale della gara, in questo contesto, è di consentire di scegliere l'operatore più "efficiente" a gestire quell'impianto. Il ritardo nell'effettuazione delle gare, dunque, si limita a rinviare la selezione dei gestori più efficienti per singola gestione ma non elimina la concorrenza *nel* mercato tra aree di servizio.

Ciò che emerge è comunque che, stante l'attuale situazione congiunturale del settore della distribuzione autostradale, difficilmente una gara immediata ad assetto di rete dato potrebbe comportare un miglioramento delle condizioni per il consumatore finale (in termini sia di prezzo sia di qualità del servizio) rispetto a gare effettuate tra diciotto mesi in un contesto di rete ristrutturata; la grave situazione di crisi che attualmente interessa il settore è infatti un elemento che potrebbe scoraggiare le società petrolifere – in qualche caso addirittura dissuaderle del tutto – dalla partecipazione alle gare, dunque, le gare, qualora attivate immediatamente, potrebbero non condurre a risultati particolarmente soddisfacenti in termini di numerosità di partecipanti, di qualità delle offerte e di selezione dell'operatore più efficiente. La ristrutturazione delle rete autostradale – con la conseguente riduzione del numero degli impianti e l'attribuzione agli impianti superstiti dei volumi prima serviti dagli impianti marginali chiusi – consentirà, infatti, l'affidamento tramite gara di un minor numero di impianti, ognuno gravato da minori costi fissi, con erogati medi più alti e dunque con migliori prospettive di redditività rispetto agli attuali; ciò comporterà la probabile offerta di progetti qualitativamente migliori. La riduzione strutturale delle *royalties* richieste dai concessionari potrebbe avere anche un impatto di lungo periodo sui prezzi praticati in autostrada.

Qualora, come emerge sia dalla comunicazione del MIT del 18 marzo 2014, sia dal verbale della riunione presso il MISE del 1° agosto 2013³, la società Autostrade per l'Italia S.p.A., a fronte della

² Al riguardo si ricorda che nel marzo 2013 in una sua segnalazione l'Autorità si era già dimostrata consapevole delle difficoltà economiche che stavano caratterizzando le attività commerciali presenti sulla rete autostradale nazionale ed aveva, di conseguenza, auspicato l'adozione nei bandi di gara di meccanismi di revisione dei prezzi tali da consentire l'adeguamento della *royalty* fissa a parametri oggettivi, quale ad esempio il dato relativo alle variazioni dei flussi di traffico sulla rete autostradale (Cfr. AS1040 in bollettino16/2013).

proroga delle concessioni di diciotto mesi, rivedrà verso il basso le *royalties* attualmente pagate dalle società petrolifere sub-concessionarie, si potrebbe addirittura avere un effetto di riduzione dei prezzi praticati presso le stazioni di servizio dal momento che i costi fissi delle società petrolifere (costituiti in parte proprio dalle *royalties*) diminuirebbero.

Da ultimo, la proroga tecnica della attuali concessioni potrebbe consentire ai concessionari autostradali di organizzare le gare in varie tornate e di bandire pacchetti di concessioni disegnati in maniera tale da incentivare la partecipazione alle gare massimizzando l'efficienza derivante dal processo competitivo di aggiudicazione.

L'avviso dell'Autorità è, pertanto, che un ritardo di diciotto mesi nell'effettuazione delle gare per gli affidamenti delle sub-concessioni *oil* sul sedime autostradale possa essere accettabile esclusivamente nella prospettiva che ad esso si affianchi un processo di ristrutturazione nei termini brevemente indicati nella comunicazione del MIT del 18 marzo 2014. Sotto questo profilo, i Ministeri coinvolti nella predisposizione dell'Atto di indirizzo finalizzato all'elaborazione di un piano di ristrutturazione della rete da parte dei concessionari autostradali dovrebbero attivamente adoperarsi per verificare che tutte le amministrazioni coinvolte nell'attuale processo di rilascio della concessione petrolifera sul sedime autostradale ai sensi dell'art. 105, comma 2, lettera f), del Decreto Legislativo n. 112/98, e dunque in primo luogo le Regioni competenti, prestino il loro assenso al piano di ristrutturazione; ciò al fine di evitare situazioni di opposizione locale alla chiusura degli impianti marginali che potrebbero estendere oltre il lecito il periodo di proroga e rendere non più accettabile, in una prospettiva concorrenziale, la restrizione alla concorrenza *per* il mercato. Inoltre, sempre nell'ottica di evitare allungamenti del periodo di proroga, appare necessario che l'Atto di indirizzo contenga sin da subito al suo interno un cronoprogramma vincolante che consenta la conclusione del processo di ristrutturazione entro i diciotto mesi previsti per la proroga delle concessioni *oil* esistenti.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

³ Inviata all'Autorità dalla società Autostrade per l'Italia S.p.A. in data 11 dicembre 2013. Alla riunione hanno partecipato rappresentanti del MISE, del MIT, di Autostrade per l'Italia S.p.A. e di Unione Petrolifera.