



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 31

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**10<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Industria,  
commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA DINAMICA DEI PREZZI  
DELLA FILIERA DEI PRODOTTI PETROLIFERI,  
NONCHÉ SULLE RICADUTE DEI COSTI DELL'ENERGIA  
ELETTRICA E DEL GAS SUI REDDITI DELLE FAMIGLIE  
E SULLA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE

167<sup>a</sup> seduta: mercoledì 6 ottobre 2010

Presidenza del presidente CURSI

## **I N D I C E**

### **Documento conclusivo** (Seguito dell'esame e rinvio)

\* PRESIDENTE ..... *Pag. 3*

---

*N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-IS-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.*

*I lavori hanno inizio alle ore 16.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Documento conclusivo**

(Esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla dinamica dei prezzi della filiera dei prodotti petroliferi, nonché sulle ricadute dei costi dell'energia elettrica e del gas sui redditi delle famiglie e sulla competitività delle imprese, sospeso nella seduta di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Comunico altresì che sul documento conclusivo in esame sono state presentate, da parte del senatore Bubbico, le seguenti proposte di modifica.

In relazione al capitolo 4, relativo alle considerazioni conclusive e proposte, dopo le parole: «Questi aspetti chiamano in causa il nodo politico della separazione societaria fra approvvigionamento e distribuzione del gas.» aggiungere le seguenti: «Nodo che dovrà comunque essere affrontato a breve, per la precisione marzo 2011, termine entro il quale dovrà essere data attuazione al cosiddetto "Terzo Pacchetto Energia", che comprende la Direttiva 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, approvata dal Parlamento europeo il 13 luglio 2009, che affronta appunto la questione del regime di separazione per i gestori dei sistemi di trasmissione del gas naturale verticalmente integrati.

Sarà questa l'occasione per portare a compimento il processo di separazione proprietaria della rete di trasporto del gas naturale e del sistema degli stocaggi dall'attività di produzione e importazione del gas medesimo, percorso iniziato con il decreto legislativo n. 164/00, poi proseguito con il decreto-legge n. 239/03, convertito nella legge n. 290/03, e confermato da leggi successive. In tal modo, si riporterà tra l'altro a coerenza l'assetto del sistema di trasporto del gas con quello di trasmissione dell'energia elettrica, oggi completamente separata da ogni altra attività della filiera.».

Inoltre, dopo le parole: «non a caso si è di recente reso necessario affrontare il tema attraverso un decreto-legge (cosiddetto "Alcoa") anche

per contenere gli effetti di una scarsa competitività delle industrie energetiche rispetto ai *competitor* internazionali.» aggiungere le altre: «Pertanto, risulta essenziale porre in essere ogni azione utile ad assicurare la tempestiva realizzazione delle infrastrutture, per incrementare significativamente il grado di concorrenza e di adeguatezza in molte zone del mercato elettrico, nonché di ridurre in misura sostanziale gli oneri di dispacciamento per la risoluzione delle congestioni intrazonali. In particolare, con la definizione della Strategia Energetica Nazionale, impegno non più rinviabile, dovranno essere definiti, d'intesa con le Regioni e le Province autonome, gli interventi necessari a garantire l'efficienza del mercato, anche attraverso il superamento delle strozzature di natura infrastrutturale, a vantaggio dei consumatori finali, civili ed industriali.».

Le parole: «Nel merito degli interventi e degli investimenti per le infrastrutture, contestualmente allo snellimento delle procedure e degli *iter* autorizzatori, viene sottolineata anche la necessità di adottare sistemi efficaci per la gestione del consenso.» sono sostituite dalle altre: «Nel merito degli interventi e degli investimenti per le infrastrutture, contestualmente allo snellimento delle procedure e degli *iter* autorizzatori, viene sottolineata anche la necessità di adottare sistemi efficaci per garantire la più ampia partecipazione ai processi decisionali.».

Dopo le parole: «Tale tematica lambisce il problema del riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia e fonti di approvvigionamento energetico, inducendo ad una nuova riflessione sulle recenti modifiche al Titolo V della Costituzione» aggiungere le altre: «e sulla necessità di creare un clima di proficua e leale collaborazione tra le istituzioni della Repubblica».

Dopo le parole: «In questo ambito si inserisce la delicata tematica della incentivazione alla produzione di energia da fonti rinnovabili» aggiungere le altre: «, dove occorre contemporaneamente l'esigenza di copertura del fabbisogno interno di energia attraverso fonti rinnovabili (20 per cento entro il 2020), come previsto dalla normativa europea, con la necessità di rendere sostenibili i livelli di incentivazione, tanto da premiare l'uso delle migliori tecnologie esistenti, al fine di migliorare i rendimenti energetici e di garantire, anche per questa via, importanti ricadute per le politiche industriali e per generare occupazione duratura e qualificata.».

Le parole: «Ma l'attenzione della Commissione si è concentrata anche, e soprattutto, sulla valutazione delle caratteristiche del sistema e delle dinamiche dei prezzi dei carburanti in Italia rispetto a quelle degli altri Paesi europei, atteso che sembra permanere un divario fra il prezzo del prodotto finito in Italia, al netto delle accise e dell'Iva, e quello medio europeo» sono sostituite dalle altre: «Ma l'attenzione della Commissione si è concentrata anche, e soprattutto, sulla valutazione delle caratteristiche del sistema e delle dinamiche dei prezzi dei carburanti in Italia rispetto a quelle degli altri Paesi europei, atteso che permane un divario fra il prezzo del prodotto finito in Italia, al netto delle accise e dell'Iva, e quello medio europeo».«

Il periodo: «Analizzando il peso della componente fiscale – da alcuni additata come principale causa della crescita dei prezzi – si evidenzia invece come, da questo punto di vista, l’Italia risulta essere un Paese virtuoso, poiché l’incidenza fiscale sul prezzo totale della benzina è mediamente in linea con il valore europeo: senza escludere potenziali margini di intervento per sterilizzare, per esempio, l’Iva sugli aumenti, si può quindi dire che fiscalmente non siamo penalizzati rispetto al resto dell’Europa» è sostituito dal seguente: «Analizzando il peso della componente fiscale – da alcuni additata come principale causa della crescita dei prezzi – si evidenzia invece come, da questo punto di vista, l’Italia risulta essere un Paese virtuoso, poiché l’incidenza fiscale sul prezzo totale della benzina è mediamente in linea con il valore europeo: senza escludere potenziali margini di intervento per sterilizzare, per esempio, l’Iva sugli aumenti, come previsto dall’articolo 1, commi 290 e 291, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, si può quindi dire che fiscalmente non siamo penalizzati rispetto al resto dell’Europa».

Nel periodo successivo, le parole: «che esistano manovre speculative» sono sostituite dalle seguenti: «che esistano pesanti manovre speculative».

Dopo il periodo da: «In tale contesto generale» fino a: «riforme strutturali del mercato stesso.» aggiungere le altre: «Il nodo da sciogliere è costituito dagli insoddisfacenti livelli di efficienza raggiunti lungo tutta la filiera industriale e, particolarmente, dell’attività di distribuzione. La rete e la relativa gestione, infatti, determinano sovraccosti che, per adesso, non è stato ancora possibile comprimere. Ciò, sostanzialmente, per via dell’assetto della rete distributiva italiana, costituita per la maggior parte da impianti di proprietà di imprese del settore della raffinazione, o che quanto meno sono stati costruiti da tali società, sebbene tali impianti siano poi concretamente eserciti da operatori non dipendenti dalle società medesime. La scelta di investire nella rete distributiva da parte delle società del settore si spiega, peraltro, con l’esigenza di veicolare con certezza il proprio prodotto verso i consumatori, finendo però per realizzare, così, una sostanziale spartizione del mercato. Si tratta quindi di un assetto difficilmente permeabile alla concorrenza, poiché il soggetto che ha realizzato l’infrastruttura non solo vuole vedere realizzato un ritorno sul proprio investimento, ma intende soprattutto garantirsi la vendita del proprio prodotto. Al contrario, l’esercente che desiderasse accrescere l’attività e il fatturato del proprio distributore non è in condizione di praticare autonome politiche di prezzo.

Prova di quanto descritto è il fenomeno delle cosiddette «pompe bianche», quegli impianti, cioè, che non sono riconducibili ad alcun grosso *player*. Si tratta in effetti dell’unico settore (oltre al cosiddetto «extrarete») in cui si realizza una forma di concorrenza, potendo questi gestori approvvigionarsi autonomamente, con un conseguente sensibile differenziale di prezzo rispetto alla rete convenzionale. In questo senso, i gestori delle reti brandizzate si trovano dunque in una sorta di fuoco incrociato e nel-

l'impossibilità di confrontarsi ad armi pari rispetto a queste «pompe bianche» che godono di condizioni ben più vantaggiose.

Un'ipotesi di riforma dell'attuale sistema della distribuzione potrebbe, ad esempio, prevedere la separazione dell'attività all'ingrosso dalla fase di distribuzione lasciando al mercato la responsabilità di selezionare le imprese di distribuzione finale più efficienti e necessarie sul territorio (un impianto piccolo ma centrale non verrebbe meno automaticamente a vantaggio di un impianto grande ma periferico). Ciò porrebbe naturalmente il problema dell'equa remunerazione degli investimenti infrastrutturali (nel settore della distribuzione) cui si faceva accenno poc'anzi. Tuttavia, già nei settori dell'elettricità, del gas naturale, e, in parte, nelle telecomunicazioni, la questione è stata affrontata e risolta attraverso l'affidamento ad un regolatore terzo ed indipendente del compito di fissare equi livelli di remunerazione per l'uso di quelle infrastrutture che, costruite con l'investimento di un singolo soggetto, costituiscono tuttavia un elemento determinante per il dispiegarsi della concorrenza e, quindi, per la massimizzazione delle efficienze e dei risparmi per tutti gli utilizzatori finali del settore. Si potrebbe quindi affidare ad un regolatore indipendente (eventualmente alla stessa Autorità per l'energia elettrica e il gas) il compito di stabilire le tariffe per l'uso dei distributori da parte degli esercenti, nonché i livelli di remunerazione degli investimenti in sviluppo e manutenzione dei distributori stessi.

Liberati così dall'obbligo di approvvigionarsi solo del carburante raffinato dall'azienda realizzatrice dell'impianto, ogni gestore – o più verosimilmente gruppi di gestori – potrebbe acquistare i combustibili sul libero mercato all'ingrosso, praticando prezzi definiti secondo la propria autonoma strategia commerciale.

Un effetto conseguente di questa operazione sarebbe infatti la nascita, quasi automatica, di un mercato all'ingrosso di carburanti: una «borsa» flessibile e liquida, capace di garantire effettivamente alla distribuzione finale il canale attraverso cui approvvigionarsi di combustibili a prezzi stabiliti dalle forze del libero mercato con conseguenti ulteriori benefici per i clienti finali di carburanti.

Tale «borsa», grazie alla trasparenza e alla visibilità dei prezzi che in essa si determinerebbero, avrebbe anche il merito di spazzare via una volte per tutte le annose e ricorrenti polemiche su una vischiosità dei prezzi «a senso unico», con gli immediati adeguamenti al rialzo e i lenti adeguamenti al ribasso di cui abbiamo già detto, le cui code polemiche, con conseguente incrocio di accuse e contro deduzioni, verrebbero definitivamente superate.

Tale assetto, inoltre, costituirebbe un primo passo verso la desiderabile definitiva sistemazione del settore, che potrebbe prevedere una separazione proprietaria di tutta la filiera dei carburanti, sul modello di quanto le direttive energetiche più recenti (2009/72 CE e 2009/73 CE) prevedono per i settori dell'energia elettrica e del gas naturale. In prospettiva, dunque, si potrebbe pervenire ad una situazione in cui la proprietà degli impianti di raffinazione, degli stocaggi di idrocarburi lavorati e della rete di

distribuzione non possa più sovrapporsi, con indubbi vantaggi in termini di trasparenza e concorrenzialità.».

Mi riservo di valutare, ai fini della loro eventuale presentazione nel documento conclusivo, il contenuto delle predette proposte, oltre che delle osservazioni scritte presentate dalla senatrice Bugnano del seguente tenore: «È opportuno che sulla questione della localizzazione e della realizzazione di infrastrutture energetiche si affronti la necessità della gestione del consenso riflettendo innanzitutto su due punti: a) i rapporti interistituzionali (o *multilevel*) tra i diversi »enti interessati« che compongono la Repubblica, aspetto per il quale non si è purtroppo ancora trovata una soluzione che sia in grado di garantire al tempo stesso certezza del risultato e sua forte legittimazione, cioè meccanismi per giungere a una decisione finale unitaria condivisa, anche in presenza di contrasti tra i diversi livelli di governo; b) la partecipazione dei cittadini al procedimento, che finora è stata percepita come un ostacolo da evitare con disposizioni normative che penalizzano il dialogo con i cittadini, anziché fare leva su di essa fin dalle prime fasi del processo decisionale al fine di aumentare le *chances* di effettiva adozione e implementazione della decisione finale.

Sinora, infatti, si è agito esclusivamente sul versante delle compensazioni. La previsione contenuta nella «legge sblocca-centrali», che rimette a una negoziazione tra proponente ed enti locali la definizione di misure di compensazione e riequilibrio territoriale, non riconnega le compensazioni ad alcun parametro o criterio oggettivo, non istituisce una procedura trasparente e partecipata che consenta l'effettivo collegamento alla vocazione dei territori o alle esigenze delle comunità che dovranno ospitare l'infrastruttura, e soprattutto non garantisce che le compensazioni vadano a beneficio diretto delle popolazioni.

Considerato che la localizzazione di opere pubbliche ha sempre prodotto rilevanti implicazioni sul piano politico e su quello giuridico-istituzionale in pressoché ogni ordinamento, diviene perciò opportuno e utile prendere in esame alcune esperienze straniere, in modo da poter eventualmente individuare istituti e strumenti importabili in Italia. Sotto questo profilo, i Paesi che offrono gli spunti più interessanti sono la Francia e il Regno Unito. In particolare, nell'ambito delle procedure di localizzazione delle infrastrutture, questi due sistemi presentano soluzioni molto avanzate con riguardo agli strumenti diretti a garantire la partecipazione e il coinvolgimento delle collettività interessate.

Con riferimento alla produzione di energia da fonti rinnovabili e, in particolare alla mancanza di un quadro normativo chiaro, andrebbe aggiunto anche qui – come già affermato relativamente alla realizzazione delle infrastrutture energetiche – che uno degli aspetti più delicati e controversi è rappresentato dalla ripartizione delle competenze in campo energetico tra centro e periferia, cioè tra potestà statale e poteri regionali e locali. La normativa ha favorito il decentramento e si è determinata una certa disomogeneità tra le Regioni, che ha portato di fatto ad una frammentazione a livello nazionale.

La mancanza di regole nazionali per l'approvazione e la valutazione dei progetti, dovuta al fatto che non sono state mai approvate le linee guida previste dal decreto legislativo n. 387/03, ha costituito un grave freno. È evidente che questo panorama non favorisce l'attività delle imprese.

In Europa non esiste una situazione paragonabile a quella italiana. Il presupposto indispensabile per uscire da questa situazione è quindi che siano innanzitutto approvate le linee guida per l'attuazione dei progetti, in modo da fissare regole che devono valere in tutta Italia rispetto alle aree da tutelare e alle accortezze da avere in merito alla costruzione degli impianti. Le Regioni, che hanno la responsabilità di valutare e approvare i progetti, dovranno applicare alla propria realtà territoriale le indicazioni di tutela specifiche per i diversi tipi di impianti.

Uno snodo importante per capire come la *policy* dell'attuale governo si posizionerà rispetto a molti di questi aspetti è rappresentato dal documento sulla strategia energetica nazionale di cui all'art. 7 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, con cui si attribuisce al Governo il compito di definire – appunto – questo strumento di indirizzo e programmazione a carattere generale della politica energetica nazionale, cui pervenire a seguito di una Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente.

Nel paragrafo relativo alle proposte della Commissione sulle misure da adottare al fine di rimuovere gli ostacoli esistenti all'ottenimento delle autorizzazioni, appare utile ribadire che l'aumento della pressione concorrenziale generato dalla maggiore presenza nel settore di nuovi operatori spingerebbe tutti gli altri operatori a ridurre i propri costi e quindi anche a razionalizzare le strutture distributive, nonché a convertire i guadagni di efficienza in una riduzione dei prezzi e in un miglioramento della qualità del servizio a beneficio dei consumatori.

Rinvio pertanto il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla dinamica dei prezzi della filiera dei prodotti petroliferi, nonché sulle ricadute dei costi dell'energia elettrica e del gas sui redditi delle famiglie e sulla competitività delle imprese ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 16,10.*