

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE DEL MERCATO DEGLI IDROCARBURI

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 27 GENNAIO 1982

Presidenza del Presidente GUALTIERI

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 87, 88, 92
URBANI (PCI)	87, 88, 92
VETTORI (DC)	92

I lavori hanno inizio alle ore 10,20.

Documento conclusivo

(Esame e rinvio)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca: « Seguito dell'indagine conoscitiva sulla situazione del mercato degli idrocarburi: esame del documento conclusivo ».

Ha chiesto di parlare in via preliminare il senatore Urbani: ne ha facoltà.

U R B A N I . Da un esame che abbiamo fatto come Gruppo e che è stato poi confermato dalla pubblicazione del Piano energetico nazionale che ci è stata inviato dal Ministro dell'industria, commercio e artigiano, risulta che il ministro Marcora non ha mantenuto i patti che aveva concordato con le Commissioni parlamentari e specificamente con la Commissione industria del Senato, circa l'inserimento, per iniziativa del Ministro stesso, della mozione di approvazione del Piano energetico nazionale nel testo del Piano stesso prima della sua presentazione al CIPE. Risulta invece che soltanto un punto e precisamente quello che riguarda la questione particolare del terminal carbonifero dell'Alto Tirreno ed un altro punto che riguarda il terminal carbonifero dell'Alto Adriatico sono stati inseriti nel testo presentato dal Governo al Parlamento che quindi risulta modificato, per questo aspetto certo importante, ma anche particolare.

Tutte le altre parti integrative o modificative del testo del Piano energetico nazionale che abbiamo inserito nella mozione, non sono state inserite nel testo che — dopo l'approvazione del Parlamento — è stato presentato al CIPE. Di fronte a questo fatto, dico francamente che non capisco perchè il Ministro ha assunto qui un impegno (così preciso e vincolante) che non gli era stato neppure richiesto e poi non lo ha mantenuto.

Ma la questione potrebbe essere soltanto formale se almeno tutti i punti della mozione approvata da questo e dall'altro ra-

mo del Parlamento fossero entrati nella delibera del CIPE di approvazione del Piano presentato dal ministro. Ora, da un esame che il nostro Gruppo ha fatto, risulta che solo una parte della mozione bicamerale è stata inserita nella delibera del CIPE, e che invece, punti importanti non sono stati introdotti. Questa non è allora più una questione soltanto formale, bensì sostanziale. C'è da chiedersi ora quali sono i documenti che sono vincolanti. Si potrà sostenere — e con ragione — che questi sono il testo del PEN presentato dal Governo e la delibera del CIPE, perchè i punti della mozione parlamentare non recepiti nella delibera del CIPE possono essere considerati indicazioni non accolte dal Governo.

Abbiamo sollevato la questione, in via preliminare, solo perchè i colleghi vi riflettano sopra, mentre come Gruppo, sia al Senato sia alla Camera, ci riserviamo di prendere le iniziative più opportune per approfondire la questione e per vedere come essa può essere risolta nel senso del rispetto della volontà espressa dal Parlamento. Il Governo, infatti per bocca del ministro Marcora, si era impegnato ad accogliere integralmente il contenuto della mozione alla quale, fra l'altro, il Senato e questa Commissione avevano dato un contributo particolare, anche nei confronti dell'altro ramo del Parlamento.

P R E S I D E N T E . Devo dire che anch'io avevo rilevato quanto denunciato dal senatore Urbani, nel senso che, esaminando il testo della delibera CIPE, avevo riscontrato che, rispetto alle formulazioni da noi inserite nella risoluzione, il Ministro non aveva modificato il testo del CIPE, come egli stesso spontaneamente in questa Commissione per due volte aveva offerto. La sola variazione introdotta nel Piano è stata quella che il senatore Urbani ha personalmente contrattato con il Ministro sul porto carbonifero delle sue parti.

Salvo quindi l'incidente formale che ogni Gruppo ha diritto di sollevare, io suggerirei, dato che il ministro Marcora ha chiesto di venire ascoltato da questa Commissione sulla materia della sorveglianza dei prezzi e sui problemi che abbiamo all'esame nella nostra

indagine giovedì prossimo, di sollevare il problema in quella sede, salvo poi il diritto di tutti i Gruppi, ascoltate le valutazioni del Ministro, di vedere se trasformare o meno in eccezioni formali i rilievi ora sollevati dal senatore Urbani.

U R B A N I . Non ho nulla in contrario ad ascoltare il Ministro. Noi preferiremmo però che la cosa non fosse coincidente con la questione dei prezzi dei prodotti petroliferi. Possiamo vedere la questione con più calma in sede di Ufficio di presidenza, anche perchè, siccome nel testo della mozione si dice che il Ministro deve periodicamente riferire sull'attuazione del Piano, forse gli si potrebbe dire di venire una sola volta sia per rispondere alla questione sollevata dal nostro gruppo, sia per dire anche qualcosa sulla fase di attuazione del Piano.

P R E S I D E N T E . Poichè il Ministro ha annunciato che ci dedicherà un'intera seduta, vediamo giovedì prossimo cosa ci dirà. Eventualmente in sede di Ufficio di presidenza vedremo se chiedere un'audizione speciale su questa questione.

U R B A N I . Ci rimettiamo alla sua discrezione, anche se preferiremmo che le cose fossero distinte.

P R E S I D E N T E . Grazie. Sul problema del seguito dell'indagine conoscitiva al nostro esame, comunico che ho preparato uno schema di proposta da presentare, intanto, ai Gruppi nel corso di questa settimana e su cui ascoltare anche il Ministro che, ripeto, ha già dato la sua disponibilità a intervenire ai nostri lavori giovedì prossimo. Questo documento, dopo esser stato dibattuto dalla Commissione, dovrà essere approvato e comunicato alla presidenza del Senato in modo formale.

Il documento è abbastanza breve, e mi permetto di leggerlo:

L'indagine conoscitiva svolta dalla 10^a Commissione del Senato ha avuto come argomento principale la questione dei prezzi petroliferi, che nel momento attuale sembra

condizionare l'andamento stesso degli approvvigionamenti.

Il Piano energetico nazionale proposto dal Governo (paragrafo 177) aveva affrontato direttamente la questione:

"Adeguate condizioni di sicurezza dei rifornimenti petroliferi dall'estero non potranno essere raggiunte se il costo autentico dell'approvvigionamento delle materie prime necessarie per il Paese non sarà equamente riconosciuto dal mercato interno. La politica dei prezzi petroliferi dovrà consentire da un lato un quadro di certezza per gli operatori presenti sul mercato e dall'altro rispetto dei piani di approvvigionamento da parte delle compagnie.

Occorre potenziare le strutture del CIP ed estendere il regime di sorveglianza ai gasoli; a fronte di una maggiore certezza per gli operatori, lo Stato potrà imporre regole più rigide per quanto riguarda i piani di approvvigionamento vincolanti per le compagnie e la tenuta delle scorte.

Ai fini di assicurare l'ordinata gestione di situazioni di emergenza petrolifera, derivanti da possibili improvvise crisi di approvvigionamento, il Paese dovrà dotarsi di un piano di emergenza per l'ordinato superamento dei gravi problemi che potrebbero sorgere. La gestione dell'emergenza va predisposta per tempo, sia per quanto riguarda gli organi che gli strumenti di intervento sia legislativi che amministrativi".

Le Commissioni industria della Camera e del Senato, nella risoluzione votata (in identico testo) il 22 ottobre 1981, furono in qualche modo più caute con l'invito al Governo a "predisporre la riforma del CIP e del sistema dei prezzi, nel cui ambito soltanto potrà riconsiderarsi eventualmente l'attuale metodo di determinazione dei prezzi dei prodotti petroliferi".

Nella delibera del CIPE del 4 dicembre 1981, con cui fu approvato il Piano energetico nazionale, si adottò questo testo:

"Il CIP predisporrà la riforma del sistema dei prezzi dei prodotti petroliferi riconsiderando l'attuale metodo, con il fine di passare in tempi successivi per gasolio, pe-

trolio e GPL, dal regime dei prezzi amministrati a quello dei prezzi sorvegliati, con riferimento ai prezzi correnti nei Paesi della CEE.

Conseguentemente il Ministro dell'industria potrà imporre regole più vincolanti alle compagnie petrolifere, sia per il rispetto degli impegni assunti nel piano annuale di approvvigionamento petrolifero del Paese e nei programmi trimestrali, che per la tenuta delle scorte".

Attualmente la disciplina dei prezzi petroliferi è fondata sulla delibera del CIP n. 8 del 19 marzo 1980, così formulata: "La politica dei prezzi dei prodotti petroliferi è finalizzata al perseguimento dei seguenti obiettivi:

a) impedire situazioni di tipo speculativo ed assicurare una adeguata protezione dei consumatori, stimolando il maggior grado di concorrenzialità fra gli operatori e consentendo la realizzazione di una ordinata programmazione degli approvvigionamenti e degli investimenti;

b) contribuire a garantire la normalità dei rifornimenti petroliferi del Paese nel breve come nel medio termine, mediante la realizzazione ed il mantenimento di una situazione di equilibrio tra le condizioni riconosciute agli operatori nel nostro Paese e quelle riscontrabili nei principali Paesi europei;

c) mantenere una pluralità di operatori al fine del perseguimento di un maggior grado di sicurezza e di economicità negli approvvigionamenti e nella distribuzione dei prodotti".

A tali fini, i prezzi dei prodotti petroliferi sarebbero stati determinati secondo i criteri metodologici che la delibera stessa precisava in modo dettagliato, e che facevano riferimento ai ricavi medi di Francia, Germania ovest, Regno Unito, Olanda e Belgio, verificati sulla base delle comunicazioni settimanali della CEE e di dati forniti dai rispettivi Governi, dall'ENI e da altri organismi indicati nella delibera.

Su questa base, veniva prevista una revisione periodica dei prezzi secondo la procedura che segue:

"Ogni sei mesi, alla data del 31 marzo e del 30 settembre di ciascun anno, il ricavo medio *ex* raffineria dei prodotti a prezzo amministrato viene allineato al ricavo europeo medio *ex* raffineria dei cinque Paesi considerati;

mensilmente, la variazione riscontrata nei costi CIF del greggio (se superiore al 2 per cento rispetto al costo CIF del greggio assunto per la precedente variazione) valorizzati tenendo conto dell'andamento del cambio dell'ultima settimana, si riporta sui prezzi amministrati in misura proporzionale al rapporto fra i ricavi sui prodotti amministrati e il ricavo totale verificato nell'ultimo riassetto semestrale dei prezzi, se contestualmente viene rilevata una correlativa variazione nel ricavo europeo medio *ex* raffineria pari almeno a ± 2 per cento.

Comunque, sarà effettuato l'allineamento del ricavo medio *ex* raffineria dei prodotti a prezzo amministrato con il corrispondente ricavo europeo, ogniqualvolta i due aggregati presentino uno scostamento superiore a ± 4 per cento".

La delibera precisava inoltre che, in sede di verifica, il ricavo di ogni singolo prodotto dovesse essere compreso tra i valori minimi e massimi riscontrati nei cinque Paesi considerati; e che i prezzi di vendita nelle diverse fasi del circuito distributivo dovessero essere stabiliti tenendo conto dei "costi di distribuzione primaria e secondaria: costi operativi, ammortamenti, remunerazione del capitale fisso ed oneri finanziari relativi al capitale circolante determinati secondo le procedure attualmente vigenti".

L'indagine conoscitiva ha permesso di accertare che il "metodo" così determinato non ha funzionato, o ha funzionato con gravi ritardi, e questo ha provocato rilevanti perdite finanziarie per gli operatori del settore, sia pubblici che privati. Nella stima del "danno" gli operatori pubblici sono perfettamente allineati a quelli privati: circa 2000 miliardi nel 1981. Le perdite sono essen-

zialmente dovute al maggior costo della materia prima, che non ha trovato compenso nei prezzi, ma oltre 500 miliardi di tale perdita sono attribuibili ai ritardi nell'applicazione del metodo concordato.

Nell'anno considerato, un parziale allineamento dei ricavi si è avuto solo a seguito della delibera del CIP del 30 ottobre 1981, mentre:

— la clausola relativa ai costi del greggio avrebbe dovuto essere operante, a seguito della svalutazione della lira, rispetto al dollaro, sin dal 10 agosto;

— lo scarto del 4 per cento rispetto al ricavo medio europeo avrebbe dovuto aversi sin dal 4 agosto;

— l'allineamento semestrale avrebbe dovuto avere luogo il 30 settembre.

Il 30 ottobre, fu riconosciuto uno scarto nei ricavi di lire 11.684 per tonnellata di greggio, inferiore di quasi 5 mila lire a quello risultante dalle rilevazioni CEE; un allineamento effettivo si è avuto invece con la successiva delibera CIP del 24 novembre 1981. La rappresentanza dell'Unione petrolifera, ascoltata dalla Commissione, ha affermato che il danno subito dagli operatori a seguito di tali ritardi ammonta, per il solo periodo 10 agosto - 24 novembre, a ben 290 miliardi. E' il caso di precisare che i minori ricavi sono interamente imputabili a due prodotti — gasolio e GPL — la cui minore redditività non è stata compensata dalla redditività maggiore di altri prodotti, come la benzina *super*.

Notazioni particolari riguardano peraltro la difficile situazione dell'Ente petrolifero di Stato, che ha risentito le conseguenze negative della difficoltà di accesso ai mercati più favorevoli (come quello saudita), e degli oneri relativi alla funzione di supplenza che esso ha dovuto assumere a seguito del disimpegno dal mercato italiano di alcune compagnie straniere, e della crisi degli operatori nazionali indipendenti.

La Commissione ha preso atto della richiesta, proveniente dagli operatori sia pubblici che privati, del passaggio dei prodotti petroliferi dal regime di prezzo amministra-

to al regime di prezzo « sorvegliato ». Tale richiesta è evidentemente la conseguenza della applicazione ritardata e scorretta, che è stata fatta, di meccanismi di garanzia che avrebbero dovuto tutelare non solo la collettività ma anche gli operatori economici, cui non si può richiedere — in una economia di mercato — di operare in perdita.

La Commissione non ritiene che si sia di fronte a un problema di principio.

Il regime della " sorveglianza ", infatti, è già in vigore per numerosi prodotti, tra i quali (dal 3 agosto 1977) alcuni prodotti petroliferi: olio combustibile denso, *virgin* nafta, bitumi, lubrificanti, carburanti per aviazione. Gli elementi di perplessità nascono da altre valutazioni. Innanzitutto ci si richiama al particolare momento che sta attraversando il Paese, con fortissime tensioni che quotidianamente si scaricano sul sistema dei prezzi e delle tariffe, e che il Governo si sforza di controllare in tutti i modi, al fine di rallentare l'inflazione. La rinuncia, nel pieno di questa battaglia, ad uno strumento istituzionale di disciplina dei prezzi e delle tariffe pare iniziativa alquanto avventurosa.

In secondo luogo ci si riferisce alla difficoltà di dare basi normative e giuridiche valide al regime di sorveglianza: come è detto nella prima (e non definitiva) stesura del " Rapporto Cassese ", cioè della Commissione di studio nominata dal Ministro dell'industria per approfondire i problemi dell'organizzazione e delle procedure di controllo dei prezzi, se per sorveglianza si intende " un potere della Pubblica amministrazione di acquisire la conoscenza di determinati fatti, direttamente o attraverso l'onere imposto ai soggetti vigilati per portarli a conoscenza della stessa Pubblica amministrazione, al fine di constatare la corrispondenza dei fatti a modelli di comportamento prefissato e di adottare eventualmente provvedimenti sulla base dei fatti acquisiti ", si possono creare due situazioni:

— la prima, quella della non corrispondenza del sistema dei prezzi sorvegliati al " modello di comportamento prefissato ", con relativa sanzione;

— la seconda, quella di una certa discrezionalità della Pubblica amministrazione nel giudicare l'allontanamento dei prezzi sorvegliati dal modello prefissato.

Nell'un caso e nell'altro dovrebbe seguire un provvedimento sostitutivo da parte della Pubblica amministrazione, ristabilendosi in pratica quello stesso potere di "amministrazione" da cui ci si vuole allontanare.

In ogni caso tutto lo schema andrebbe fondato su una capacità di "contraddittorio" tra vigilati e vigilanti, capacità che ora la Pubblica amministrazione non ha più. Per di più la Pubblica amministrazione sarebbe portata a costruire un "modello di comportamento" molto rigido e molto restrittivo, e ciò potrebbe dare avvio ad un contenzioso aspro e fiscale.

Comunque la Commissione ha preso visione, nel corso dell'indagine, di un protocollo sottoscritto il 18 dicembre 1981, presso il Ministero dell'industria, dalle principali organizzazioni di categoria presenti nel settore. In tale documento si prevede il passaggio "più rapido possibile" al regime dei prezzi sorvegliati, e si prospetta un modello di regime di sorveglianza fondato sull'assunzione di un prezzo massimo avente come parametro di riferimento i prezzi medi dell'area CEE, e su un regime di pubblicizzazione dei prezzi tale da raggiungere tutti i consumatori. E' il caso di precisare che tale documento è stato sottoscritto anche dai sindacati confederali di categoria, mentre le corrispondenti Confederazioni hanno assunto una posizione contraria. Questa circostanza conferma — se ve n'era bisogno — la difficoltà e la complessità di ogni azione che incida sul livello dei prezzi, nel momento in cui è in corso una difficile trattativa tra il Governo e le parti sociali, per la definizione di una politica economica idonea a fronteggiare l'inflazione.

La Commissione ritiene che rimanga attuale il giudizio espresso nella risoluzione del 22 ottobre 1981, circa la contestualità del passaggio dei prodotti petroliferi al regime di sorveglianza con la riforma del CIP, così da mettere quest'ultimo nella condizione

di svolgere effettivamente le funzioni di vigilanza sull'andamento del mercato e di stare in "contraddittorio" con gli operatori economici nella pienezza di mezzi conoscitivi e istruttori adeguati. È però un fatto che in questo momento non si è in grado di prevedere quando potrà essere approvata da entrambi i rami del Parlamento l'auspicata riforma del CIP, ed essendo innegabili le disfunzioni verificatesi in sede di applicazione del "metodo" definito nella delibera CIP del 19 marzo 1980, occorre provvedere a creare un regime transitorio in cui possano riconoscersi le esigenze delle compagnie di operare su un mercato capace di riconoscere le giuste variazioni di prezzo e della Pubblica amministrazione di impedire fenomeni speculativi e distorsivi.

La Commissione ritiene che dovrebbe essere studiato se, pur rimanendo — in attesa della riforma del CIP — all'interno del sistema dei prezzi amministrati, non sia possibile, sulla base di un "modello di comportamento" fissato in delibera e garantito in modo collegiale dal Governo, assicurare la tempestività dell'adeguamento dei prezzi anche mediante la regola del "silenzio-assenso".

Una seconda soluzione la Commissione la ravvisa nella adozione, su di un modello di comportamento prefissato e assai rigido, di un regime di sorveglianza provvisorio, valido per un anno, e comunque fino all'approvazione della riforma del CIP, così come si è fatto per il prezzo dell'olio combustibile.

In ogni caso occorre trovare una soluzione in termini assai brevi, perchè il mercato non può reggere più a lungo una soluzione che vede gli operatori pubblici sopportare perdite più alte di quelli privati, e quelli privati decisi ad aumentare ulteriormente i ritiri dal mercato, dove per intanto essi rimangono senza fare reinvestimenti e riconversione degli impianti ».

Questo è uno schema di discussione che offro alla meditazione dei Gruppi, sulla mia responsabilità personale. Io non intendo aprire questa mattina la discussione in

merito, pronto ad accettare tutte le osservazioni in un futuro dibattito.

Credo di aver fatto uno sforzo di sintesi e credo anche di aver cercato di individuare le possibili forme di uscita; il giudizio tuttavia lo ricaveremo da un successivo dibattito.

U R B A N I . Mi sembra che la procedura proposta dal Presidente vada bene. Ci riserviamo di esaminare le proposte contenute in questa relazione, a nostro avviso oggettivamente documentata e tale da costituire la base di una discussione del tutto produttiva.

Tuttavia, trattandosi di questione molto rilevante, intendiamo precisare che, una volta ascoltato il Ministro (giovedì prossimo, mi sembra), vorremmo riservarci un eventuale proseguimento di indagine, qualora questo risultasse necessario, e in ogni caso la possibilità di elaborare un eventuale documento della Commissione, sulla base di questo presentato dal Presidente, in seduta successiva alla audizione del Ministro, in modo che le posizioni vengano chiarite attraverso il necessario approfondimento e che vi sia anche una chiara distinzione di responsabilità del Ministro, del Governo e del Parlamento.

Con queste osservazioni, mi pare si possa senz'altro accettare l'impostazione procedurale proposta dal Presidente, basata però fermamente sull'impegno assunto dal Ministro, e del quale il Presidente ci ha informati, di non compiere alcun atto fino al momento in cui la Commissione si pronuncerà, neppure naturalmente quello suggerito dal CIPE al CIP.

V E T T O R I . Sento di doverla ringraziare, signor Presidente, per questa sua fatica personale tesa ad aiutarci a superare gli scogli derivanti da una difformità sostanziale — o formale, dobbiamo ancora vedere — tra una deliberazione di carattere parlamentare ed un atto amministrativo del Governo.

Ci riserviamo di esaminare un po' più approfonditamente tutto quel che lei ha esposto stamattina. Da un punto di vista personale, riterrei opportuno che dopo la audizione del Ministro si chiudesse questa indagine conoscitiva sul mercato petrolifero, altrimenti l'argomento è tale che temiamo potrebbe tenerla costantemente aperta.

U R B A N I . Non è assolutamente questa la nostra intenzione: diciamo semplicemente di dedicare attenzione a fatti o problemi nuovi che possono emergere; del resto siamo anche noi favorevoli ad una rapida conclusione.

P R E S I D E N T E . Prima di concludere desidero fare una raccomandazione: questo è un gesto di approfondimento che viene consegnato ai Gruppi; prego pertanto una certa riservatezza, fintanto che non vi sarà l'atto conclusivo. Mi troverei altrimenti in difficoltà presso gli operatori, le compagnie pubbliche e private, lo stesso Governo.

Il seguito dell'indagine è rinviato.

I lavori terminano alle ore 11.