

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE DEL MERCATO DEGLI IDROCARBURI

8° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 APRILE 1982

Presidenza del Presidente GUALTIERI

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag.	135
BERTONE (PCI)		135
VETTORI (DC)		135

I lavori hanno inizio alle ore 9,45.

Documento conclusivo

(Seguito dell'esame e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del documento conclusivo relativo all'indagine conoscitiva sulla situazione del mercato degli idrocarburi.

Come è già stato preannunciato nella seduta del 21 aprile, si intende portare a conclusione l'esame del documento conclusivo. Ricordo alla Commissione che è stata già svolta la discussione generale e che siamo in sede di dichiarazioni di voto. Nella stessa seduta del 21 aprile, però, ho proposto una modifica, relativa alle lettere e) e f) della bozza di documento conclusivo da me presentata il 27 gennaio 1982: di tale modifica tiene conto il testo a disposizione dei commissari. Quindi, son pronto anche ad accettare la riapertura di una breve discussione sulle modifiche apportate qualora fosse richiesta da commissari che volessero fare dichiarazioni od osservazioni conclusive.

Rammento, altresì, che la maggioranza a sua volta si è già espressa.

VETTORI. Abbiamo già fatto una lunga dichiarazione di voto ed abbiamo concordato un rinvio sulla scorta delle modifiche da lei proposte, che condividiamo.

BERTONE. Confermo il voto contrario dei senatori comunisti.

PRESIDENTE. Prendendo atto che sono già state fatte le dichiarazioni di voto, se non si fanno osservazioni, metto ai voti la parte del documento conclusivo non votata nella seduta del 4 febbraio scorso nella stesura definitiva di cui do lettura.

« La 10^a Commissione ha avviato, con il consenso del Presidente del Senato, trasmesso in data 25 novembre 1981, una indagine conoscitiva sulla situazione del mercato degli idrocarburi in Italia, al fine di approfonda-

re in particolare i numerosi e complessi problemi che condizionano il regolare approvvigionamento dei combustibili e che in questa fase incidono soprattutto sul settore del riscaldamento.

Il mercato italiano appare oggi caratterizzato dai seguenti elementi negativi:

a) l'espansione abnorme dell'attività dell'ENI, chiamato a svolgere una funzione di supplenza a seguito del disimpegno di alcune compagnie multinazionali (Shell, BP) e della crisi degli operatori nazionali indipendenti, che trovano oggi impossibile rifornirsi direttamente presso i paesi produttori;

b) le particolari difficoltà dell'ENI, che è rimasto a lungo escluso dai mercati più favorevoli, e principalmente da quello dell'Arabia Saudita. Questo comporta oneri finanziari maggiori di quelli sopportati dalle compagnie multinazionali, e rende pertanto più costoso lo svolgimento della cennata funzione di supplenza;

c) la crisi del sistema di raffinazione, impiegato molto al di sotto delle sue capacità, mentre l'Italia sta divenendo, da paese raffinatore, un paese importatore di prodotti finiti;

d) la paralisi degli investimenti, in particolare da parte delle compagnie private, con la conseguenza del rapido decadimento degli impianti e del trasferimento dei programmi delle grandi compagnie internazionali in altri paesi;

e) una distorsione nella composizione dei consumi, per cui l'olio combustibile rappresenta ben il 46 per cento della domanda petrolifera, contro il 27 per cento della Gran Bretagna e il 16 per cento della Germania Federale. Questa distorsione è dovuta essenzialmente alla domanda dell'Enel. Poiché l'olio combustibile è il prodotto meno pregiato della raffinazione, il suo prezzo sui mercati internazionali è inferiore a quello del greggio: la distorsione della domanda, di cui si è detto, altera quindi le prospettive economiche degli operatori;

f) il ribasso del costo del greggio sul mercato libero determina la presenza sul

mercato di prodotti finiti, il cui prezzo è inferiore a quello dei corrispondenti prodotti ottenuti dalla raffinazione di greggio acquistato ai prezzi OPEC. Tali prodotti finiti penetrano, in misura crescente, anche sul mercato italiano: ne segue una crisi della raffinazione, che ha colpito in modo particolare l'ENI, che importa greggio in misura proporzionalmente maggiore alle altre compagnie. La presenza complessiva dell'ENI sul mercato italiano supera infatti di poco il 40 per cento, se si fa riferimento al complesso delle sue attività, mentre in ordine alle importazioni di greggio raggiunge il 53 per cento.

Altri problemi, di incidenza senz'altro minore ma non per questo meno meritevoli di attenzione, hanno riguardato la fase della distribuzione. Le organizzazioni dei rivenditori, ascoltati dalla Commissione, hanno lamentato pratiche discriminatorie da parte delle compagnie, che si aggiungono al peso di clausole contrattuali spesso vessatorie; altre organizzazioni ascoltate (come la Confesercenti) hanno denunciato uno scarso rispetto, da parte delle compagnie stesse, delle clausole che pur accompagnano le concessioni, e che riguardano l'impegno di assicurare un regolare rifornimento di prodotti petroliferi.

L'indagine conoscitiva, per i motivi ricordati, ha avuto però 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, petrolio 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 un'adeguata protezione dei consumatori, stimolando il maggior grado di concorrenzialità fra gli operatori e consentendo la realizzazione di un'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 conte-

stualmente 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. Le perdite sono essenzialmente dovute al maggior costo della materia prima, che non ha trovato compenso nei prezzi, ma oltre 500 miliardi di tale perdita sono attribuiti 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 5.000 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 290 miliardi. È 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, con 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 amministrato al regime di prezzo « sorvegliato ». Tale richiesta è evidentemente la conseguenza dell'applicazione ritardata che è stata fatta di meccanismi concordati, che avrebbero dovuto tutelare non solo la collettività, ma anche gli operatori economici, cui non si può richiedere — in un'economia di mercato — di operare in perdita.

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

Il regime di "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 rifeisce 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 s'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 la pubblica Amministrazione in questo momento non ha. 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, pres-

so 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 pubblicazione dei prezzi tale da raggiungere tutti i consumatori. È 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 ».

È approvata.

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti il documento conclusivo nel suo complesso (*Doc. XXXIV, n. 1*).

È approvato.

I lavori terminano alle ore 9,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINO' DI MIGLIONE