

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 646-A)

RELAZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE MARTINELLI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro delle Finanze

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

col Ministro del Tesoro

e col Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato

NELLA SEDUTA DEL 4 DICEMBRE 1972

Conversione in legge del decreto-legge 2 dicembre 1972, n. 728, concernente ulteriore applicazione delle riduzioni d'imposta di fabbricazione stabilite con il decreto-legge 12 maggio 1971, n. 249, convertito nella legge 4 luglio 1971, n. 427, per alcuni prodotti petroliferi

Comunicata alla Presidenza l'11 gennaio 1973

ONOREVOLI SENATORI. — Il decreto-legge di cui si chiede la conversione mediante il disegno di legge al nostro esame, rappresenta l'ultimo episodio di una ormai lunga vicenda legislativa alimentata ed allo stesso tempo movimentata dal mutevole andamento del mercato internazionale del petrolio greggio, il cui recente, accentuato dinamismo, soprattutto per quanto attiene all'andamento dei costi, ha motivazioni troppo ampie per meritare in questa sede solo un rapido cenno.

Sono motivazioni di origine alquanto remota, come, ad esempio, il sensibile aumento dei noli marittimi determinato dalla chiusura del canale di Suez e dalla nuova dimensione assunta dal trasporto dei petroli, articolato ormai su un sistema di cisterne giganti, la cui accresciuta capacità di carico soltanto ora comincia a remunerare i cospicui investimenti che ha comportato la loro costruzione.

Vi sono poi cause a noi più vicine come il mutato atteggiamento dei Paesi produttori del greggio, i quali, costituito, sia pure a fatica, un fronte unitario di interessi nella serrata dialettica che li contrappone alle compagnie petrolifere, sono riusciti in questi ultimi anni a realizzare buona parte delle loro rivendicazioni. Con gli accordi di Teheran e di Tripoli prima e di Ginevra poi, essi hanno ottenuto non solo un cospicuo ed immediato incremento nell'ammontare dei « posted prices » e cioè dei prezzi di riferimento ai quali vengono commisurate le aliquote dei loro prelievi fiscali, ma altresì la previsione di ulteriori aumenti dei medesimi prezzi, a scadenze predeterminate (annualmente) o in relazione alla svalutazione monetaria internazionale. A quest'ultimo riguardo va anzi rilevato il peso non trascurabile che sulla lievitazione dei costi ha avuto — per l'appunto a seguito degli aggiustamenti previsti dall'accordo di Ginevra — la recente crisi del dollaro, moneta che ha rappresentato e continua a rappresentare il fondamentale parametro valutario sul mercato dei prodotti petroliferi.

Nè quelli ora accennati possono considerarsi i soli elementi di tensione per il mer-

cato petrolifero. L'obiettivo degli Stati produttori di poter controllare integralmente l'attività petrolifera svolta sui propri territori — che, in non pochi casi, costituisce attualmente la loro pressochè unica risorsa nazionale — è stato, infatti, all'origine delle trattative che hanno portato, recentemente, alla stipulazione dell'accordo di New York. Questo accordo prevede l'acquisizione da parte dei suddetti Stati di una quota, via via crescente, del capitale azionario delle compagnie concessionarie, fino a raggiungere il 51 per cento nel 1983 e, in pratica, apre la strada ad un loro intervento sempre più incisivo nelle scelte operative che presiedono alla determinazione del « quantum » di greggio da estrarre e commercializzare.

Indubbiamente, a più lunga scadenza, simili possibilità di intervento potranno determinare anche dei rilevanti effetti limitativi dell'offerta globale di petrolio di fronte a un notevole accrescimento della domanda mondiale di energia che, per i prossimi anni, continuerà prevalentemente a rivolgersi ai prodotti petroliferi; almeno, finchè non si perverrà ad uno sviluppo tecnologico tale da consentire una capillare diffusione delle fonti energetiche nucleari, che dovrebbero essere, in prospettiva, il naturale surrogato degli idrocarburi. Peraltro, delle ripercussioni non trascurabili sul piano dei costi di approvvigionamento sono, fin d'ora, individuabili in relazione ai prezzi di cessione, previsti per la quota di greggio spettante agli Stati produttori e riacquistata dalle Compagnie.

Gli elementi cui ho fin qui accennato, e che sul mercato internazionale hanno spinto al rialzo, con una celere progressione, la curva dei costi, si sono naturalmente riverberati sul mercato interno con una sorta di automatismo cui non era possibile sottrarsi.

Lo stesso mercato interno ha risentito inoltre di un incremento dei costi di raffinazione e di distribuzione determinato, essenzialmente, dagli accresciuti costi del lavoro, dall'aumento dei prezzi dei materiali e dai ritocchi subiti dalle tariffe dei trasporti stradali. A ciò si aggiunga che la fase recessiva in cui si dibatte l'economia del Paese ha comportato, fra l'altro, una flessione

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nella domanda dei combustibili ad uso industriale, che ha a sua volta inciso negativamente sull'utilizzo della potenzialità produttiva degli impianti di raffinazione e quindi sui costi unitari del raffinato.

Non vanno pure dimenticati gli effetti depressivi sul ritmo di sviluppo dei consumi privati di carburanti, determinati dall'aumento dei prezzi di vendita previsto dal decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito nella legge 18 dicembre 1970, n. 621. Tali effetti, che soltanto oggi, a distanza di circa due anni si vanno attenuando, testimoniano la particolare sensibilità del mercato a qualsiasi oscillazione dei prezzi e spiegano pertanto la particolare attenzione posta dal Governo nel predisporre meccanismi di controllo degli stessi prezzi, al fine di contenerne possibili lievitazioni; attenzione giustificata altresì dall'importanza che i prodotti petroliferi hanno ai fini della copertura del fabbisogno energetico nazionale.

Certamente, questa azione non è facilmente realizzabile, dovendosi non solo tener conto di molteplici fattori estremamente variabili e soggetti alla mutevole realtà della situazione sia interna che internazionale, ma altresì predeterminare criteri di valutazione sui quali, per quanto tecnicamente perfezionati e studiati in funzione di una rigorosa oggettività, spesso vi è discordanza di pareri tra gli esperti.

Il Comitato interministeriale dei prezzi è l'istituto incaricato — per mezzo del suo organo tecnico e di quello consultivo — di determinare i prezzi dei beni e dei servizi assoggettati al controllo pubblico. Per quanto concerne i prodotti petroliferi, i criteri cui deve attenersi sono stati precisati dallo stesso CIP nel provvedimento n. 16/1971 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 luglio 1971, n. 166. In base a tali criteri, il CIP deve procedere all'accertamento dei costi sostenuti dagli operatori per l'approvvigionamento, il trasporto e la lavorazione della materia prima, nonché per la distribuzione dei prodotti finiti sul mercato interno.

In tale contesto esso deve altresì tener conto dell'obiettivo generale di razionalizzare le predette attività in vista di una loro « tendenziale e progressiva ottimizzazione

nell'ambito dello sviluppo e del progresso tecnologico del settore, della evoluzione del mercato, della sicurezza e libertà degli approvvigionamenti e della esigenza di assicurare la competitività internazionale dell'industria italiana ».

Sono criteri di valutazione senza dubbio complessi che, se non altro, testimoniano dello sforzo inteso a pervenire ad una determinazione dei costi, attraverso l'accertamento e l'analisi dei vari fattori che li influenzano, quanto più possibile precisa e puntuale. Ed è appunto di questa complessità e di questa tendenza che occorre, a mio avviso, tener conto quando si avanzano rilievi e critiche, spesso non suffragate da dati di fatto, a questo istituto che è pur sempre di natura pubblicistica e svolge il proprio lavoro nell'interesse della collettività nazionale.

Chiarito anche questo aspetto pregiudiziale del problema, occorre ricordare che nel mese di dicembre 1972 (cui il decreto-legge da convertire limita la propria efficacia) non sono emersi mutamenti rispetto alla precedente situazione; permangono quindi validi gli accertamenti e le determinazioni operate dal CIP per il passato, che precisano in tre lire al litro per la benzina normale e super, in due lire al litro per il gasolio motori e in due lire al kg. per l'olio combustibile denso, il maggior costo, rispetto al prezzo di vendita, che, così come è avvenuto a partire dal maggio 1971, dovrebbe esser addossato all'Erario.

Le critiche a tale orientamento del Governo (avallato dal Parlamento sino al 30 settembre scorso) sono ben note e taluna di esse — il ricorso al mercato finanziario per spese correnti — è stata condivisa e ribadita, per tacer d'altri, dalla Commissione finanze e tesoro di questo ramo del Parlamento, oltre che da quella Bilancio, e dal sottoscritto puntualmente riferita nella relazione orale fatta il 27 luglio scorso al Senato sull'ultimo decreto-legge convertito (quello, per intenderci, n. 276 del 1972, che prorogò di tre mesi, sino a tutto il settembre scorso, la disciplina « di emergenza » in questione).

Ma, ciò detto, non bisogna dimenticare che il Governo si è trovato nella urgente

necessità di fronteggiare una situazione, che ho chiamato di emergenza, venutasi a determinare per fattori, come ho avanti precisato, di natura essenzialmente internazionale la cui durata era difficile prevedere, in relazione a un consumo estremamente sensibile ad ogni oscillazione di prezzo.

È in questa ottica che va perciò inquadrata la lunga sequela di provvedimenti legislativi adottati a partire dal maggio 1971, provvedimenti il cui carattere episodico e contingente non deriva dunque da imprevidenza governativa, ma appare giustificata da esigenze di adeguamento a quelle obiettive circostanze di fatto che, in precedenza, ho succintamente riepilogato.

Il Governo ha dovuto responsabilmente tenere conto di questi elementi. E qui giova ricordare quello che il ministro Valsecchi, nella ricordata seduta del 27 luglio scorso, ha avuto occasione di dire in Senato a conclusione del dibattito, e cioè che le misure adottate, impedendo un aumento dei prezzi di vendita, hanno evitato una riduzione dei consumi o, comunque, ulteriori flessioni del loro tasso d'incremento, consentendo, anzi — come ho in precedenza ricordato — la loro graduale ripresa; per cui gli oneri sopportati dallo Stato per la defiscalizzazione in oggetto sono stati in parte compensati dai maggiori introiti dell'Erario per le stesse voci previste dal citato provvedimento: ed è, questo, un aspetto del problema non certo trascurabile!

Anche i rilievi circa la episodicità e frammentarietà della soluzione normativa adottata in questa circostanza hanno un valore relativo, in quanto non appaiono contestabili le caratteristiche di una disciplina che, proprio per essere transitoria, ha inteso fronteggiare situazioni di emergenza con mezzi di emergenza, al fine precipuo di tutelare la gran massa dei consumatori, salvaguardando, al tempo stesso, nei limiti del possibile, il gettito erariale: doppio traguardo, questo, conseguibile con difficoltà, ma

che, nella fattispecie, sembra sia stato raggiunto.

Appare ora superfluo intrattenersi sulle critiche e i rilievi espressi in merito, in considerazione delle proposte presentate negli scorsi giorni dal Governo per una organica disciplina del settore — inserita nel contesto della riforma tributaria — che oltre alla tutela del consumatore (attuata non variando i prezzi di vendita dei prodotti petroliferi) si propone — ed è una felice novità — di incentivare una produzione che dia garanzie di salvaguardia dell'ambiente.

L'opposizione di sinistra ha mantenuto fermo il suo atteggiamento decisamente critico nei confronti del provvedimento in esame e mi corre l'obbligo di farne qui esplicita menzione: in particolare, è stato rilevato che se non si può intervenire sui prezzi internazionali del greggio, sarebbe invece possibile al Governo intervenire sui costi interni di raffinazione, come pure su quelli di distribuzione; altra osservazione ha riguardato le cautele altrove adottate per contenere i nocivi effetti inquinanti dei processi di raffinazione, che nel nostro Paese sarebbero invece assolutamente insufficienti; infine, sono state espresse forti riserve sull'articolo 2 del decreto-legge, che sarebbe, sempre ad avviso dell'opposizione, viziato di illegittimità costituzionale.

Onorevoli senatori, ho ritenuto di limitare ai cenni essenziali — e, malgrado ciò, non ho potuto essere breve — la mia esposizione su un problema ampiamente noto che ha impegnato tutti noi, nella dialettica contrapposizione dei punti di vista, in diverse riprese, da più di un anno e mezzo a questa parte.

Non mi resta che invitarvi, a nome della maggioranza della Commissione finanze e tesoro, che in tal senso mi ha conferito mandato, ad approvare il presente provvedimento, convertendo in legge il decreto-legge 2 dicembre 1972, n. 728.

MARTINELLI, *relatore*

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE**(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)**

15 dicembre 1972

La Commissione programmazione e bilancio, esaminati congiuntamente i disegni di legge nn. 646 e 647, comunica di non opporsi, a maggioranza, al loro ulteriore corso.

Peraltro la Commissione è stata unanime nel rilevare la inopportunità che il Governo continui a ricorrere al mercato finanziario per fronteggiare spese correnti, nonostante i ripetuti inviti della Commissione ad evitare questa forma di copertura.

F.to COLELLA

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

È convertito in legge il decreto-legge 2 dicembre 1972, n. 728, concernente ulteriore applicazione delle riduzioni d'imposta di fabbricazione stabilite con il decreto-legge 12 maggio 1971, n. 249, convertito nella legge 4 luglio 1971, n. 427, per alcuni prodotti petroliferi.