



# Ministero dello Sviluppo Economico

Relazione alle Commissioni riunite 6° e 10° del Senato

*Garante per la sorveglianza dei prezzi*

12/04/2022



Desidero in primo luogo ringraziare i Presidenti e i componenti delle Commissioni 6<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> riunite per aver chiesto il contributo del Garante per la sorveglianza dei prezzi in merito all'esame del ddl 2564 (d-l 21/2022 - Contrasto degli effetti economici e umanitari della crisi ucraina).

È sicuramente una opportunità che mi permette di illustrarvi le funzioni del Garante per la sorveglianza dei prezzi, anche a seguito della recente emanazione del Decreto Legge 21 marzo 2022, n. 21 che introduce misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina anche attribuendo nuove responsabilità alla figura del Garante.

È evidente che il mutato contesto geopolitico a partire dall'ultima decade del mese di febbraio 2022 e le recenti variazioni negli equilibri dei rapporti diplomatici internazionali, impongono un momento di forte attenzione per i possibili impatti sull'economia nazionale.

Lo scoppio del conflitto russo-ucraino ha generato forti ripercussioni su numerose materie prime: quelle agricole ad esempio, contribuendo ad accrescere le tensioni che per molte commodities (tra cui grano, mais, orzo, semi di colza, burro) si erano già manifestate a partire dalla seconda metà del 2021.

## Focus 1<sup>1</sup>

### I prezzi dei prodotti agroalimentari

#### MATERIE PRIME AGRICOLE

Dopo i forti aumenti delle settimane immediatamente successive allo scoppio del conflitto russo-ucraino, i prezzi delle materie prime cerealicole rilevati nei listini delle Camere di commercio sembrano aver avviato un percorso di rientro, con ribassi a cavallo tra fine marzo e inizio aprile per grano tenero, orzo, mais e soia. Gli utilizzatori si stanno orientando verso bacini di approvvigionamento alternativi a quelli coinvolti nel conflitto ed i consumi zootecnici appaiono in frenata, anche a causa degli elevati livelli di prezzo. Le quotazioni attuali rimangono infatti sostenute, con una crescita su base annua che nella settimana 28 marzo-1 aprile è stata del +74% per il **grano tenero** (elaborazione BMTI su dati Camere di commercio), del +72% per il **mais**, del 26% per la **soia** e di quasi il +90% per l'**orzo**. Permangono inoltre elementi di

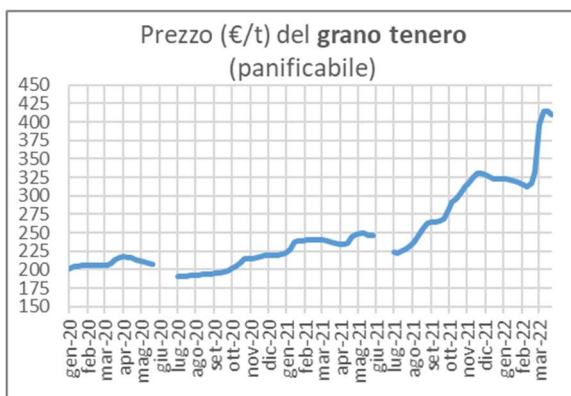
<sup>1</sup> Fonte: UnionCamere



incertezza legati all'evolversi del conflitto e alla conseguente volatilità delle quotazioni sui mercati internazionali, all'impatto del prolungarsi del conflitto sulla raccolta di cereali invernali e sulla semina delle colture primaverili in Ucraina, alle condizioni siccitose che si sono registrate nelle scorse settimane nelle regioni del Nord Italia e che, insieme con gli alti costi dei fertilizzanti e del gasolio agricolo, potrebbero incidere negativamente sulle semine 2022 in Italia.

La parziale attenuazione delle tensioni nel mercato dei grani teneri ha comportato la stabilizzazione dei prezzi all'ingrosso della **farina**. Rimane comunque significativa la crescita su base tendenziale, pari ad un +48% (elaborazione BMTI su dati Camere di commercio).

**Grafico 1: Prezzo del grano tenero**



**Grafico 2: Prezzo del mais**



## OLI E GRASSI

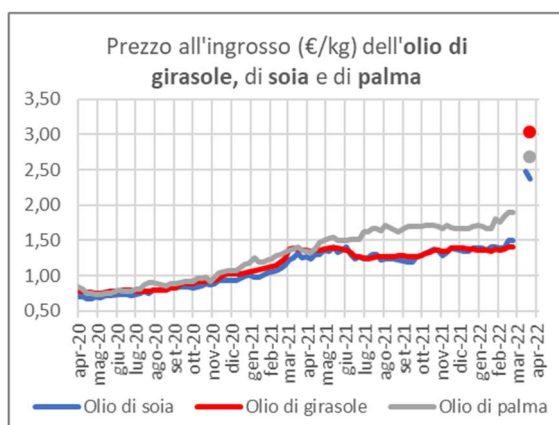
Rimangono elevati i prezzi all'ingrosso degli oli di semi quotati nei listini delle Camere di commercio, sebbene emergano dei primi segnali di assestamento nel mercato. La paralisi degli scambi di **olio di girasole** conseguente all'inizio del conflitto russo-ucraino (l'Ucraina è il principale produttore ed esportatore mondiale di olio di girasole nonché primo fornitore dell'Italia) ha comportato, oltre all'assenza di quotazioni nei listini camerati, anche una crescita della domanda dell'industria alimentare di oli sostituiti (olio di oliva raffinato, olio di palma, olio di soia, olio di colza), con un conseguente aumento dei prezzi di questi prodotti. Solamente nell'ultima settimana di marzo si sono registrati dei primi segnali di allentamento delle tensioni, testimoniati dal ritorno alla quotazione dell'olio di girasole, dal calo degli altri oli di semi e da una maggiore stabilità nel mercato dell'olio di oliva. In particolare, a fronte del blocco



pressoché completo delle forniture dal Mar Nero, gli utilizzatori hanno riorientato i propri acquisti di olio di girasole verso altri paesi dell'Est quali Moldavia, Romania, Bulgaria. La crescita su base tendenziale rimane considerevole per tutto il comparto, con i prezzi rilevati nella settimana 28 marzo – 1 aprile che sono più che raddoppiati per l'olio di girasole (+122%, elaborazione BMTI su dati Camere di commercio) e raddoppiati per l'olio di palma. E nonostante i primi segnali di calo, restano sostenute anche le quotazioni dell'olio di soia (+89% su base annua).

Persistono le tensioni nel mercato delle materie grasse, in particolare per il **burro**. Già attestati su livelli elevati prima dell'inizio del conflitto russo-ucraino, a marzo i prezzi all'ingrosso hanno registrato un'accelerazione, raggiungendo in apertura di aprile valori record. Il mercato sia a livello nazionale che comunitario continua ad essere caratterizzato da un'offerta insufficiente a far fronte alla domanda e questo sta alimentando la crescita dei listini. I dati Eurostat, relativi al mese di gennaio 2022, indicano una contrazione produttiva nell'Unione Europea del 9,4% su base annua, con punte, tra i principali produttori, del -10,4% in Germania e del -9,8% in Olanda ed un calo del 2,1% in Italia. Il prezzo all'ingrosso del burro pastorizzato ha ormai superato la soglia dei 5 €/kg, pari ad oltre il doppio dei valori che si registravano un anno fa (+116%, elaborazione BMTI su dati Camere di commercio).

**Grafico 3: Prezzo dell'olio di soia, palma e girasole**



**Grafico 4: Prezzo del burro**



### LATTIERO-CASEARI

La ridotta disponibilità di latte a livello comunitario sta spingendo in rialzo anche i prezzi del **latte**. I dati Eurostat indicano che a gennaio 2022 le consegne di latte nei



27 Stati Membri si sono ridotte dello 0,7% su base annua, con flessioni evidenti in Francia (-2,2%), Germania (-2,2%) e Olanda (-2,7%), tra i paesi di riferimento nello scenario europeo. In Italia le quotazioni del latte spot (ovvero il latte sfuso in cisterna scambiato al di fuori dei contratti di fornitura tra allevatori e industria) hanno raggiunto la soglia dei 0,50 €/kg (+49% su base annua, elaborazione BMTI su dati Camere di commercio), avvicinandosi ai valori record toccati a dicembre 2013. Sull'incremento dei prezzi stanno incidendo anche i maggiori costi che gli allevamenti stanno sostenendo per l'energia e per l'acquisto dei mangimi e dei foraggi destinati all'alimentazione delle bovine da latte.

Tra i formaggi, va evidenziata a marzo la crescita dei prezzi all'ingrosso del **Grana Padano DOP**, dettata anche dalla frenata produttiva che si sta registrando in avvio di 2022 (-3,1% nel primo trimestre rispetto allo stesso periodo del 2021), sebbene su base annua l'aumento rimanga contenuto, inferiore al +10% per i prodotti a breve stagionatura (9 mesi e oltre).

Grafico 5: Prezzo latte spot

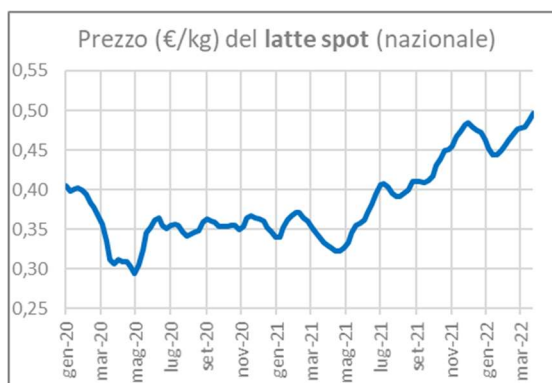
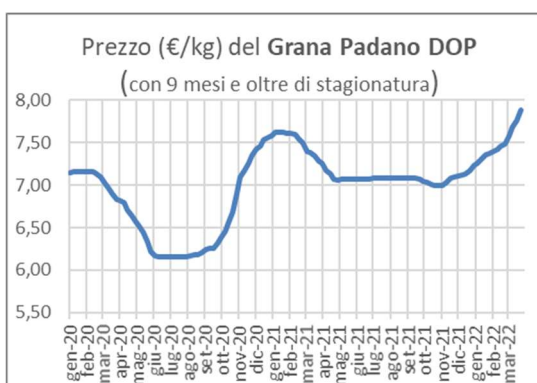


Grafico 6: Prezzo del Grana Padano DOP



## ORTOFRUTTA

L'andamento dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli rilevati in avvio di aprile nei mercati all'ingrosso appare nel complesso regolare, non evidenziando particolari tensioni o anomalie rispetto al periodo.

Il conflitto ha generato ripercussioni anche sui prezzi dell'acciaio; tra i prodotti maggiormente colpiti dagli aumenti ci sono i cosiddetti prodotti piani (coils, lamiere da coils, nastri e lamiere da treno), che rappresentano una quota maggioritaria del



consumo nazionale di acciaio, trovando impiego in molti settori industriali a cominciare dall'edilizia, dalle infrastrutture; inoltre, come sappiamo ha generato un deciso aumento sui prezzi del gas, dell'energia e dei carburanti.

## Focus 2<sup>2</sup>

### Impatto del conflitto russo-ucraino sui prezzi di acciaio, ghisa e nickel

In uno scenario di mercato che già nel 2021 aveva mostrato tensioni al rialzo per le quotazioni dei metalli industriali, per effetto dell'aumento del costo dell'energia, del rallentamento nella seconda metà dell'anno della produzione siderurgica cinese e dei problemi alle catene di approvvigionamento globali, lo scoppio del conflitto russo-ucraino ha fornito un'ulteriore spinta verso l'alto alle quotazioni. Oltre all'alluminio, tra i metalli maggiormente colpiti c'è il nickel, utilizzato sia dall'industria siderurgica per la produzione di acciaio inox sia dall'industria automobilistica per la produzione di batterie di nuova generazione per le auto elettriche, con la Russia che ha un ruolo primario nell'export mondiale (40% per il nickel destinato alle batterie elettriche). Il blocco delle forniture dalla Russia già nei giorni immediatamente successivi ha prodotto una vera e propria impennata delle quotazioni al London Metal Exchange (LME), dove le autorità di mercato hanno deciso nella giornata dell'8 marzo di sospendere gli scambi data l'estrema volatilità del mercato stesso, per riprenderle poi nella giornata del 15 marzo. Nel complesso, le quotazioni sono passate dai 24.600 \$/t del giorno precedente l'inizio del conflitto ai 36.900 \$/t del 18 marzo (+50%), beneficiando di una parziale discesa registrata nella settimana 14-18 marzo. Su base annua la crescita è del +130%.

Tra i prodotti siderurgici che hanno registrato dei forti aumenti a seguito del conflitto c'è la ghisa. Russia e Ucraina rappresentano due player di prim'ordine nel mercato mondiale della ghisa con una quota complessiva di circa il 50% del totale e, soprattutto, sono rilevanti fornitori dell'Italia di ghisa in pani, utilizzata dalle fonderie per la produzione di componenti per l'industria automobilistica e per il settore della produzione delle energie rinnovabili (eolico in particolare).

Lo scoppio del conflitto russo-ucraino ha generato ripercussioni anche sui prezzi dell'acciaio, già attestati su livelli elevati nel 2021 e in avvio di 2022 per via degli alti

<sup>2</sup> Fonte: UnionCamere: "Relazione mensile di monitoraggio e approfondimento" Febbraio 2022



prezzi dell'energia. Tra i prodotti maggiormente colpiti dagli aumenti ci sono i cosiddetti prodotti piani (coils, lamiere da coils, nastri e lamiere da treno), che rappresentano una quota maggioritaria del consumo nazionale di acciaio, trovando impiego in molti settori industriali a cominciare dall'edilizia, dalle infrastrutture. Russia e Ucraina rivestono un ruolo importante come fornitori di acciaio dell'Unione Europea e dell'Italia (oltre 5 milioni di tonnellate importate nei primi undici mesi del 2021), soprattutto di materie prime e semilavorati (bramme lavorate a caldo per la produzione di laminati e lamiere da treno) e il blocco degli approvvigionamenti conseguenti all'inizio della guerra ha quindi determinato una forte riduzione delle disponibilità per le acciaierie italiane, limitandone l'operatività e spingendo in alto le quotazioni di prodotti quali coils e laminati mercantili.

L'ondata di rialzi a seguito del conflitto russo-ucraino si è estesa anche ai principali prodotti dell'acciaio utilizzati nell'industria delle costruzioni: rispetto alla settimana precedente l'invasione russa, le quotazioni del tondo per cemento armato sono cresciute del +46%, toccando il valore record di 800 €/t.

In tale scenario, fortemente condizionato dal mutarsi degli equilibri internazionali, la funzione pubblica di sorveglianza dei prezzi acquisisce ancor più rilevanza, in quanto deve rispondere prontamente a fenomeni che potrebbero risultare speculativi e distorsivi in uno scenario di forte volatilità dei prezzi, con l'obiettivo ultimo di rafforzare la concorrenza nel mercato e difendere il potere d'acquisto dei consumatori.

In tal senso è da intendersi il recentissimo Decreto Legge 21 marzo 2022, n. 21 che all'art. 7 rafforza ulteriormente le competenze del Garante dei prezzi, attribuendo in particolare la facoltà di: *“richiedere alle imprese dati, notizie ed elementi specifici sulle motivazioni che hanno determinato le variazioni di prezzo. Il mancato riscontro entro dieci giorni dalla richiesta comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria pari all'1 per cento del fatturato e comunque non inferiore a 2.000 euro e non superiore a 200.000 euro. Analoga sanzione si applica nel caso siano comunicati dati, notizie ed elementi non veritieri. Per le sanzioni amministrative pecuniarie si osservano le disposizioni contenute nella legge 24 novembre 1981, n. 689 in quanto compatibili”*.



A tal riguardo vorrei segnalare come questa ulteriore competenza è in linea e rafforza le azioni che abbiamo intrapreso in questo breve periodo iniziale del mio mandato.

In questi primi tre mesi infatti con l'obiettivo di sviluppare ulteriormente l'attività del Garante in ordine ad analisi di settore di mercato, indagini sui prezzi al consumo e sulla distribuzione dello stesso rispetto all'intera filiera abbiamo agito in due modi. Il primo è stato rafforzare la collaborazione istituzionale:

- con l'ISTAT, per potenziare la fase di raccolta dei dati, prevedendo in particolare un maggior dettaglio delle informazioni trasmesse sul paniere di prodotti definito;
- con ISMEA, per approfondire i dati inerenti ai prodotti agroalimentari e potenziare le attività di monitoraggio delle dinamiche dei prezzi all'origine;
- con Unioncamere, BMTI e Centro Studi Tagliacarne, per instaurare una più stretta collaborazione allo scopo di utilizzare al meglio la produzione informativa sui prezzi all'ingrosso;
- con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) per effettuare sinergie nelle attività da svolgere;
- con l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) per rafforzare ancor più la collaborazione.

La seconda azione finalizzata a sviluppare ulteriormente capacità di indagini, analisi e iniziative verso dinamiche dei prezzi con andamenti da approfondire è invece relativa al potenziamento delle attuali applicazioni di raccolta dei dati utili ai fini dell'azione di monitoraggio; stiamo infatti avviando l'analisi di fattibilità inerente la progettazione di un nuovo strumento che consenta la raccolta e l'elaborazione massiva di grandi quantità di dati per garantire, da un lato, una più efficace azione di analisi e, dall'altro, un migliore servizio di informazione nei confronti del consumatore.

L'implementazione dello strumento informatico consentirà di valorizzare le attività di analisi esplorativa e di indagine e, pertanto, potrebbe realizzare un'efficace azione di monitoraggio delle dinamiche dei prezzi di beni e servizi a tutela dei consumatori italiani.





In aggiunta, il sopracitato Decreto Legge n. 21, nel sancire una riduzione delle aliquote di accisa sulla benzina e sul gasolio impiegato come carburante in considerazione degli effetti economici derivanti dall'eccezionale incremento dei prezzi dei prodotti energetici, all'art. 1 c. 7 prevede che *“al fine di prevenire il rischio di manovre speculative derivanti dalla rideterminazione delle aliquote di accisa, il Garante per la sorveglianza dei prezzi si avvale della collaborazione dei Ministeri, degli enti e degli organismi indicati nell'articolo 2, comma 199, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (ISTAT, Ismea, Unioncamere, Camere di commercio industria, artigianato e agricoltura), nonché del supporto operativo del Corpo della Guardia di finanza per monitorare l'andamento dei prezzi, anche relativi alla vendita al pubblico, di benzina e gasolio usato come carburante praticati nell'ambito dell'intera filiera di distribuzione commerciale dei medesimi prodotti”*.

A tal riguardo, il Garante dei prezzi ha avviato un progetto di potenziamento dell'attività di monitoraggio sull'intera filiera produttiva, al fine di poter evidenziare nella maniera più efficace le variazioni del prezzo di benzina e gasolio usato come carburante. In particolare, si precisa che le componenti del prezzo di carburante presso i distributori stradali, semplificando al massimo, dipendono principalmente da quattro componenti:

- Quotazione Platts, ovvero il prezzo internazionale dei prodotti raffinati, sulla base dei contatti “futures” dei carburanti;
- Marginalità delle compagnie petrolifere nella distribuzione nazionale;
- Costi di distribuzione ed oneri di sistema;
- Accisa ed IVA.

### Focus 3

#### Componenti del prezzo dei carburanti presso i distributori stradali

Il prezzo dei carburanti “alla pompa” è costituito da quattro componenti principali.

##### **1) Quotazione Platts.**

Trattasi del prezzo internazionale dei prodotti raffinati, sulla base dei contatti “futures” dei carburanti. La quotazione dei principali prodotti raffinati (gasolio e benzina) segue sostanzialmente quella del Brent, cioè del petrolio greggio dal quale i prodotti raffinati sono ottenuti.



La quotazione di interesse per il mercato nazionale è quella denominata “CIF MED” (Cost, Insurance, Freight – Mediterranean) che è il prezzo del prodotto finito, incluso assicurazione e trasporto via nave (vale a dire, con consegna ad un deposito costiero).

L'andamento della quotazione Platt's determina il prezzo del carburante per i grandi attori del mercato petrolifero.

## **2) Marginalità delle compagnie petrolifere nella distribuzione nazionale.**

Costituisce il guadagno dei vari operatori nazionali della filiera petrolifera. Dipende dal numero di passaggi commerciali del prodotto. La maggior parte dei carburanti venduti alla pompa è spedito direttamente dai depositi fiscali (raffinerie o depositi costieri di importazione ovvero grandi depositi interni collegati ai primi tramite oleodotto) agli impianti di distribuzione stradale, realizzando la massima economia. Il resto dei carburanti alla pompa è distribuito dapprima da un deposito fiscale verso un deposito commerciale (di dimensioni più modeste) e da quest'ultimo ad un distributore stradale.

### **3) Costi di distribuzione ed oneri di sistema**

#### **a. Costi di distribuzione.**

Sono gli oneri per il trasporto del prodotto sino alla pompa. Dipendono dalla distanza tra le basi di approvvigionamento (i costi sono tanto più elevati quanto maggiore è la distanza da percorrere). Per tale motivo, salvo casi di indisponibilità del prodotto, il titolare dell'impianto di distribuzione è approvvigionato dal deposito fiscale più prossimo. Analogamente, l'esercente deposito commerciale cerca sempre di essere rifornito dai depositi fiscali limitrofi. I costi di distribuzione aumentano all'aumentare del costo del carburante.

#### **b. Costi connessi agli oneri di sistema.**

Sui carburanti venduti presso gli impianti di distribuzione nazionale gravano gli oneri connessi all'obbligo di immissione in consumo di biocarburanti e quello connesso alle scorte d'obbligo. I costi per oneri di sistema non sono governabili dagli operatori della filiera.

### **4) Accisa ed IVA**



Imposte nazionali che gravano sul prodotto finito immesso in consumo nel territorio dello Stato.

a. Accisa

L'accisa è applicata all'estrazione del carburante dal deposito fiscale. Nei successivi trasferimenti del carburante è trasferita fino al consumatore finale quale componente del costo. L'accisa è quindi pagata dai depositi fiscali che, in prima istanza, la ricevono dai propri clienti (cioè, dagli esercenti deposito commerciale o gli esercenti distributori di carburante) all'atto della cessione del prodotto. Tali esercenti trasferiscono poi l'accisa al consumatore finale.

b. IVA

L'IVA – imposta sul valore aggiunto. Grava su tutte le componenti di costo del carburante nella misura del 22%. Il soggetto finale inciso è il consumatore finale del carburante. Nel caso dei carburanti è liquidata all'atto dell'estrazione dal deposito fiscale (art.1, comma 939 della legge 205/2017) salvo specifiche deroghe (art.1, comma 941 della legge 205/2017)

L'attento monitoraggio di queste consentirà di monitorare efficacemente l'andamento delle singole componenti e di esplicitare prontamente le eventuali variazioni che generano un rincaro significativo per i consumatori finali.

Su questo ultimo punto vorrei tra l'altro segnalare che già dal 21 Marzo, giorno di emanazione del Decreto Legge, il Garante ha effettuato un primo approfondimento sui dati dell'Osservatorio Prezzi Carburanti del Ministero dello Sviluppo Economico ed in particolare sui circa 4.200 distributori che hanno comunicato il prezzo praticato al consumatore sia il 21 marzo che nei due giorni successivi, con l'obiettivo di effettuare un primo tempestivo monitoraggio dell'impatto dell'intervento normativo (che prevede tra l'altro la riduzione di 30,5 centesimi tra accise e Iva). Da tale analisi emerge che:

- il 22 marzo si osserva una riduzione del prezzo medio di 19 centesimi rispetto al giorno precedente (con una riduzione media di 9 centesimi per i prezzi comunicati prima delle ore 14 e una riduzione media di 29 centesimi per i prezzi comunicati dopo le ore 14);
- il 23 marzo si osserva una riduzione del prezzo medio di 30,5 centesimi rispetto al 21 marzo.



Tale dato, ancorché basato non sulla totalità dei distributori (circa 22.500), va comunque preso come indicativo del livello di efficacia dell'intervento normativo, che, dopo un giorno dalla sua entrata in vigore risulta già ben visibile nei dati dell'Osservatorio Prezzi Carburanti del Ministero dello Sviluppo Economico.

A tal riguardo, stiamo proseguendo il monitoraggio quotidiano dei prezzi comunicati dagli impianti successivamente all'entrata in vigore della riduzione delle accise. Sono poco più di 1.700 gli impianti che dal 21 al 31 marzo hanno comunicato il prezzo praticato senza soluzione di continuità. I dati di tali impianti mostrano, rispetto a quanto comunicato il 21 marzo, un prezzo mediamente più basso di 28,8 centesimi nel caso della benzina e di 27,7 centesimi nel caso del diesel. Tale diminuzione del prezzo risulta essere in valore assoluto di 2-3 centesimi più bassa rispetto alla riduzione dell'accisa: occorre tuttavia tener conto del fatto che, in un arco temporale così ampio, l'andamento dei prezzi alla pompa è stato certamente influenzato anche dalla dinamica del prezzo internazionale dei prodotti raffinati<sup>3</sup>; si precisa che l'analisi è tuttora in corso.

Inoltre segnalo che è stata avviata una apposita indagine conoscitiva, avvalendosi del supporto operativo della Guardia di finanza, finalizzata a verificare anomalie sull'andamento dei prezzi dei carburanti praticati nell'ambito dell'intera filiera di distribuzione commerciale dei medesimi prodotti. Permettetemi di ringraziare il corpo per la fattiva e competente collaborazione che stanno prestando al riguardo. Grazie a tale attività stiamo procedendo ad una analisi di ampio spettro.

Per garantire il buon esito delle attività istruttorie, di analisi, valutazione e di elaborazione dei dati, a supporto del Garante per la sorveglianza dei prezzi, coerentemente con quanto previsto dal D.L. in argomento, stiamo già predisponendo l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico di un'apposita Unità di missione cui è preposto un dirigente di livello generale e un dirigente di livello non generale e un contingente di 8 unità di personale non dirigenziale.

A seguito dell'entrata in vigore delle precitate disposizioni è stata completata anche

---

<sup>3</sup> A tale proposito si rileva come la quotazione Platts della benzina ha avuto un andamento crescente nella settimana 18-25 marzo e quella del diesel ha avuto un andamento crescente nella settimana 17-24 marzo. Entrambe le quotazioni mostrano andamenti decrescenti nei giorni successivi.



una mirata disamina che potrebbe portare a sostenere che l'Unità di missione possa dotarsi di personale in regime di comando avvalendosi della formula dell'obbligatorietà prevista dalla legge per strutture strategiche.

Vi ringrazio per l'attenzione prestata; sono a disposizione per ogni richiesta di chiarimento che vorrete rivolgermi.