

estrattiva in considerazione dell'ubicazione in sito di molti giacimenti minerari di idrocarburi.

Per quanto riguarda l'andamento dei quattro siti, non si registrano flessioni dalla produzione, se non con riferimento alla raffineria di Gela, dove il fenomeno è da ricondurre ai massicci interventi di ristrutturazione miranti a rendere ecocompatibili le strutture. L'indotto del sito ammonta complessivamente a 500 unità, mentre la manodopera direttamente impiegata è di circa 1.300 persone. Con specifico riferimento a questo impianto, è stato, però, stipulato un accordo con i sindacati per la fuoruscita, attraverso un sistema di incentivazioni, di circa trecento unità in esubero.

Rispetto a tali situazioni sarebbe opportuno dare corpo alle procedure negoziate che regione e Stato avevano avviato tra il 2001 e il 2003 con il proposito di concludere quattro accordi istituzionali di programma per le aree di Milazzo, Gela, Priolo-Melilli-Augusta e Ragusa. Tali accordi non hanno avuto esito favorevole, a eccezione di quello relativo al polo siracusano, che fu firmato nel 2005. L'accordo prevedeva un pacchetto di investimenti pubblici e privati e risorse rese disponibili dallo Stato e dalla regione, ma in realtà non è mai stato avviato. L'impegno della regione c'è stato, ma non è intervenuto un impegno statale che consentisse di avviare proficuamente questa iniziativa.

La regione Sicilia dà ampia disponibilità a riaprire tavoli di confronto nonché a impegnare risorse del Programma operativo-FESR 2007-2013 contenute nell'Asse 2.

*MARCO VENTURI, Assessore regionale alle attività produttive della regione Sicilia.*

Il dott. Venturi ha sottolineato che la raffineria di Gela rappresenta oggi il punto di maggior criticità del territorio siciliano.

Sono già stati attivati tavoli prefettizi alla presenza della regione e della presidenza di Raffineria di Gela Spa, una società dell'ENI, al fine di affrontare i problemi del personale in esubero sia nell'indotto sia nella produzione diretta. Il numero di occupati nella raffineria di Gela è di 1.174 dipendenti, mentre l'indotto è di circa 1.800 unità lavorative. La raffineria ha presentato alla prefettura, alle organizzazioni datoriali e ai sindacati un piano industriale abbastanza articolato, prevedendo di investire circa 210 milioni di euro per l'ammmodernamento della centrale termoelettrica, 70 milioni di euro per interventi di logistica a mare, 50 milioni di euro per logistica a terra, 44 milioni di euro per ottimizzazione del ciclo dello zolfo e 30 milioni di euro per fermata e manutenzione della linea. Nonostante questo grande flusso di investimenti, vi sono ancora esuberanti. Per quanto riguarda gli occupati dell'indotto, anziché utilizzare i soliti ammortizzatori sociali, come la cassa integrazione, e poiché nei territori della regione si stanno costruendo importanti opere stradali, si è concordata con i *general contractor* la possibilità di spostare parte del personale che fa capo alle imprese edili dell'indotto sui cantieri stradali.

A Milazzo la situazione è più tranquilla. Il numero di occupati diretti è di 589 unità, mentre l'indotto è pari a circa 700 unità. Anche la raffineria di Milazzo ha un programma di investimento abbastanza articolato.

### 3.7 Seduta del 21 febbraio 2012

#### *Audizione di rappresentanti della Regione Veneto*

*GIOVANNI ARTICO, Dirigente regionale della Direzione Progetto Venezia e commissario regionale straordinario per il recupero territoriale-ambientale.*

Il dott. Artico ha esordito esponendo alcuni dati relativi alla raffineria ENI di Venezia che ha, anche dal punto di vista occupazionale, un'incidenza piuttosto significativa, con 324 persone occupate in modo diretto e circa 180 nell'indotto. La metà dei lavoratori sono in cassa integrazione. La raffineria veneziana occupa una superficie di oltre 100 ettari e ha una capacità di raffinazione bilanciata a circa 70 mila barili al giorno. I prodotti finiti lavorati dall'impianto di Marghera (gasolio, cherosene, gas propano liquido, olio combustibile, zolfo e bitume) coprono il 65 per cento circa del fabbisogno di idrocarburi del mercato del Nord-Est. Il polo produttivo rifornisce, inoltre, più di 1.200 punti-vendita in Veneto e in Trentino-Alto Adige.

L'attenzione della regione per l'insediamento produttivo della raffineria ENI di Porto Marghera è sempre stata massima, richiamando più volte l'intervento dei Ministeri dello sviluppo economico e dell'ambiente. In particolare, il 14 dicembre 2006 è stato sottoscritto un protocollo di intesa con ENI per Porto Marghera in relazione ad alcuni investimenti addizionali per il miglioramento delle condizioni ambientali e produttive, anche della raffineria di Venezia. Il *master plan* della raffineria dell'ENI aveva previsto alcuni investimenti nel periodo 2009-2011 per la costruzione di nuovi impianti, al fine di modificare la produzione di oli pesanti in prodotto di elevata qualità, tra cui il gasolio a basso contenuto di zolfo, con l'obiettivo di ridurre il traffico petrolifero nella laguna di Venezia e nella rete stradale del Triveneto. Nel 2007 ENI ha presentato al Ministero dell'ambiente, una richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale per l'adeguamento tecnologico della raffineria di Venezia mediante la realizzazione di un'unità *hydrocracking*, di un'unità di distillazione sottovuoto (*vacuum*) e di impianti ausiliari. Il Ministero dell'ambiente, con decreto 29 luglio 2011, n. 431, ha espresso parere positivo di compatibilità ambientale.

Lo sviluppo della raffineria trovava collocazione anche tra le schede di progetto del PSS (Piano Strategico Speciale) per il quale la regione Veneto aveva candidato Porto Marghera come sito di interesse pubblico per la riconversione industriale. Inoltre, la Regione ha ottenuto che all'area di Porto Marghera e alle zone limitrofe, in particolare all'isola di Murano, sia applicabile la definizione di « area di crisi industriale complessa ». Un'altra iniziativa voluta dal presidente della regione Veneto è stata l'istituzione del tavolo permanente

per Porto Marghera. Al tavolo di discussione, convocato il 14 ottobre 2011, a cui hanno partecipato il comune, la provincia, le rappresentanze sindacali CGIL, CISL e UIL, nonché gli assessori competenti, è stato deciso di formalizzare al Presidente del Consiglio dei ministri la richiesta di convocare, a Palazzo Chigi, un incontro dedicato ai problemi occupazionali e al futuro della raffineria ENI di Porto Marghera; ciò anche per discutere il piano industriale che dà prospettive a lungo termine non solo alla raffineria, ma a tutto il sito industriale.

Nel corso dell'incontro che si è tenuto, conseguentemente, presso la Presidenza del Consiglio, il 20 ottobre 2011, si è evidenziata l'impossibilità di trovare un accordo tra le parti che garantisca il prosieguo dell'attività industriale di ENI, la sospensione della cassa integrazione dei lavoratori e la prospettiva della reindustrializzazione dell'area di Porto Marghera, come era stato richiesto nella lettera che ho poc'anzi citato.

ENI ha, tuttavia, confermato il pieno rispetto del protocollo per la gestione delle aree di crisi, il riavvio della produzione al 1° maggio 2012, l'applicazione delle massime garanzie per i lavoratori in cassa integrazione, l'attuazione dell'applicazione delle migliori procedure tecniche per la fermata e la conservazione degli impianti, nonché la disponibilità all'apertura di un tavolo per monitorare possibili sviluppi dell'area.

### 3.8 Seduta del 31 luglio 2012

#### *Audizione di rappresentanti del MATTM*

*TULLIO FANELLI, Sottosegretario di Stato del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.*

L'ing. Fanelli ha preliminarmente richiamato il contesto e le cause che hanno dato origine alla crisi, per passare poi ad esaminare le soluzioni a suo avviso sbagliate (come, ad esempio, la chiusura delle raffinerie) e a concludere proponendo alcune soluzioni basate sul mix « più tecnologia e più ambiente ».

In relazione all'origine della crisi, il sottosegretario ha posto in rilievo alcuni punti:

- l'evoluzione del quadro di riferimento internazionale, caratterizzato da una domanda mondiale di petrolio piuttosto stabile, ma con uno spostamento geografico (tra il 2007 e il 2011 in USA, Giappone e UE è diminuita del 9 per cento e nel resto del mondo è aumentata del 12 per cento). In Italia la domanda tra il 2007 e il 2011 si è ridotta del 15 per cento. Contemporaneamente, la capacità di raffinazione è aumentata del 5 per cento, ma anche in questo caso si è modificata la sua distribuzione geografica (in USA è rimasta stabile, in Giappone e UE è diminuita dell'8 e del 4 per cento e nel resto del mondo è aumentata dell'11 per cento). Per la raffinazione italiana, pertanto, si è ridotta la domanda locale, ma non quella mondiale;

- il mercato di riferimento di una raffineria è locale, continentale o mondiale in funzione della capacità di una raffineria di competere su mercati che comportano costi di trasporto dei prodotti crescenti in relazione alla distanza (l'ordine di grandezza dei costi di trasporto tra Europa e USA è di 4-5 \$/b; tra Europa e Cina è di 6-7 \$/b). Quanto minore è la competitività di una raffineria, tanto più il mercato diventa locale; ma il vantaggio dei minori costi di trasporto può essere insufficiente per consentire la sopravvivenza;

- i fattori determinanti per la capacità di competere, che sono i costi di approvvigionamento del petrolio (che avvantaggia le raffinerie localizzate in un paese produttore, come il Medio Oriente, che hanno costi di trasporto verso la raffineria quasi nulli), di trasformazione (in cui determinanti sono i costi di capitale, mentre i costi di manodopera incidono per circa il 10 per cento) di trasporto verso i mercati (la localizzazione di una raffineria in prossimità del mercato induce un vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti localizzati in continenti diversi) e la tipologia delle produzioni (ad esempio in Italia la benzina è eccedente rispetto alla domanda locale). Naturalmente la presenza di sussidi pubblici (vietati dalle regole del WTO) può influire radicalmente sulla capacità di competizione.

La crisi della raffinazione è dunque determinata dalla competizione delle raffinerie:

statunitensi, che sono meno efficienti, ma possono comprare petrolio a prezzi più bassi grazie all'andamento dello spread wti/brent;

mediorientali, che hanno costi di approvvigionamento minori e non hanno costi di trasporto del petrolio;

asiatiche, moderne, con un elevato indice di complessità e possono trattare greggi a basso costo e godono di sussidi ricevuti.

Il sottosegretario Fanelli, poi, ha esaminato alcune soluzioni proposte per porre rimedio alla crisi del settore, a suo avviso errate.

Anzitutto sarebbe un errore chiudere le raffinerie. La chiusura di alcuni impianti, infatti, potrebbe non salvare quelli rimasti, a causa del perdurante svantaggio competitivo. Del resto già oggi, a livello europeo, di fatto non esiste un eccesso di capacità di raffinazione: eppure i margini sono nulli o negativi e le importazioni di prodotti in aumento. Un eccesso di chiusure in Europa potrebbe riproporre le condizioni della crisi del petrolio del 2007-2008 con alti margini, prezzi del petrolio trainati da quelli dei prodotti raffinati e penalizzazione dei consumatori. La dipendenza dall'importazione di prodotti raffinati sarebbe per l'Europa molto più grave di quella del petrolio.

Un altro errore sarebbe la riduzione dei costi dell'ambiente. Ridurre o annullare gli obblighi ambientali che non hanno le raffinerie extraeuropee, ovvero quota biocarburanti, emissioni (sistema ETS) e bonifiche, potrebbe nel breve termine determinare un vantaggio (probabilmente non determinante), ma priverebbe il settore delle opportunità di trarre vantaggio dalla qualificazione delle proprie produzioni. Il problema è tradurre nei prezzi non solo la migliore qualità dei prodotti ma anche la migliore qualità delle produzioni. Va

nella giusta direzione la proposta di direttiva sulla fiscalità energetica che prevede una proporzionalità anche con le emissioni di CO<sub>2</sub> e permette la tracciabilità delle emissioni. Su questa direttiva va costruito un nuovo sistema che sostituisca l'ETS.

La soluzione possibile, secondo il sottosegretario Fanelli, coniuga invece la tecnologia con l'ambiente, e si sviluppa su molteplici versanti.

Anzitutto, tra le nuove tecnologie del settore della raffinazione, hanno particolare interesse quelle che consentono l'utilizzo di metano per la produzione di carburanti. La tecnologia EST (Eni Slurry Technology), oltre a permettere di convertire quasi completamente i greggi pesanti in prodotti leggeri di elevata qualità, consente l'utilizzo di circa il 6 per cento (in termini energetici) di metano, che viene usato per la produzione dell'idrogeno necessario a spezzare le catene degli idrocarburi pesanti. La tecnologia GTL (*gas to liquids*) consente di produrre carburanti, in particolare gasolio, direttamente dal metano; tali carburanti sono di qualità particolarmente elevata perché nel metano sono assenti le tipiche impurità del petrolio, come i metalli, che contribuiscono alla formazione di polveri sottili in fase di utilizzo. Carburanti più puliti possono contribuire a risolvere il problema della qualità dell'aria e aumentare la competitività della raffinazione nazionale, e questo riveste particolare importanza per il nostro Paese, dato che la commissione europea ha chiesto alla Corte di giustizia dell'unione europea di condannare l'Italia per aver violato i valori limite per le particelle PM10 (articolo 5 par. 1 della direttiva 1999/30/CE) nonché per la qualità dell'aria in numerose zone e agglomerati sparsi per tutto il territorio italiano.

Se il settore della raffinazione fosse disponibile a investire (anche con iniziative consortili di trasformazione di una o più raffinerie esistenti) nelle nuove tecnologie con un maggiore utilizzo di metano si otterrebbero i seguenti vantaggi:

1. creazione di un mercato di carburanti meno aggredibile (almeno per alcuni anni) dalla concorrenza internazionale che potrebbe giustificare gli investimenti, anche in assenza di incentivi;
2. a fronte di eventuali maggiori oneri, i consumatori avrebbero un concreto vantaggio in termini di qualità dell'aria e, probabilmente, di minori vincoli e oneri per la circolazione nei centri urbani;
3. si creerebbe una domanda aggiuntiva di metano che risolverebbe, almeno in parte, i problemi connessi ai vincoli dei contratti *take or pay* di lungo termine.

Il sottosegretario, inoltre, ha evidenziato che le procedure autorizzative per nuovi investimenti nel settore della raffinazione, per quanto migliorabili, non sono un ostacolo insuperabile: dal 2008 nel solo settore della raffinazione si sono conclusi con esito positivo 8 procedimenti di valutazione di impatto ambientale e 6 procedimenti di esclusione/ assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale.

Il vantaggio dell'utilizzo del metano nel settore della raffinazione sarebbe ancora maggiore se fossero create le condizioni per l'utilizzo del biometano, che potrebbe essere usato come input della raffinazione per conseguire il 10 per cento di biocarburanti. Attraverso

l'utilizzo del biometano (la cui disponibilità è stimata fino a 8 miliardi di mc/anno) sarebbe in linea teorica possibile raggiungere l'obiettivo del 10 per cento di biocarburanti senza ricorrere ad importazioni di biocarburanti o biomasse. L'onere degli incentivi necessari per i produttori di biometano sarebbero verosimilmente inferiori a quelli per i biocarburanti (oggi circa 400 milioni/anno) e consentirebbero un utilizzo molto più efficiente rispetto alla attuale produzione di elettricità in motori di piccola potenza e basso rendimento. Sono inoltre disponibili tecnologie che consentono di produrre etanolo da scarti del settore agricolo o in generale da biomasse che non siano in competizione con la destinazione alimentare. La cosiddetta chimica verde, della quale i primi esempi sono in progetto anche in Italia (ad es. Porto Torres), potrebbe essere la destinazione prioritaria degli impianti di raffinazione già chiusi e dei quali si prevede il mero utilizzo come deposito. A riguardo non sembra favorevole ai nuovi investimenti la disposizione, introdotta nel « Decreto crescita » (articolo 36, comma 1), che prevede la possibilità di non procedere alla bonifica in caso di trasformazione di una raffineria in deposito. Sarebbe più opportuno, secondo l'ing. Fanelli, prevedere, in caso di una nuova destinazione industriale del sito, parametri di bonifica più appropriati alla destinazione industriale e adeguati incentivi per produzioni da chimica verde.

La migliorata qualità della produzione va poi valorizzata nei prezzi.

Ai sensi delle regole del WTO non si possono bloccare le importazioni, né introdurre dazi, sulla base del fatto che altri paesi hanno costi di manodopera più bassi o regole ambientali diverse. Potrebbe quindi non essere efficace la previsione introdotta nel « Decreto crescita » (articolo 36, comma 6), che prevede una autorizzazione ai prodotti extraeuropei dipendente anche dall'aderenza degli impianti esteri alle prescrizioni ambientali, di salute dei lavoratori e di sicurezza previste dalla disciplina comunitaria. Ma nulla impedisce di imporre, senza discriminazioni, fiscalità diverse in relazione alla qualità dei prodotti. Il concetto di qualità dei prodotti può includere non solo le caratteristiche finali del prodotto ma anche gli effetti sull'ambiente dei processi di produzione. Una fiscalità basata su criteri di LCA (*Life Cycle Assessment*), ovvero sulle emissioni indotte per la produzione dei carburanti, potrebbe utilmente sostituire il sistema ETS ed essere applicato, nel pieno rispetto delle regole WTO, anche ai carburanti di importazione contribuendo a superare i problemi di squilibrio concorrenziale esistenti. A tal fine è necessaria tuttavia un'iniziativa a livello europeo.

### 3.9 Seduta del 25 settembre 2012

*Audizione di rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico*

*CLAUDIO DE VINCENTI, Sottosegretario di Stato del Ministero dello sviluppo economico.*

Il sottosegretario De Vincenti ha esordito richiamando le cause di carattere strutturale e congiunturale che stanno alla base della crisi

del comparto della raffinazione, così come dell'intero settore petrolifero *downstream*.

Al tempo stesso, il sottosegretario ha sottolineato la strategicità che i prodotti petroliferi, e di conseguenza del settore della raffinazione, avranno ancora per anni ai fini della sicurezza degli approvvigionamenti energetici, sia in Italia che in Europa. Il riconoscimento di questo ruolo strategico impone quindi uno sforzo per la salvaguardia di questo settore nell'ambito industriale europeo, per evitare di creare una nuova futura dipendenza extra UE anche per quanto riguarda i prodotti raffinati.

Con le attuali distorsioni del mercato che generano forti vantaggi competitivi per le industrie della raffinazione di Paesi soggetti a vincoli normativi di tutela sociale, di sicurezza ed ambientali molto meno severi rispetto a quelli europei ed in alcuni casi anche con sussidi diretti alla produzione, la pressione sull'industria europea della raffinazione è destinata ad acuirsi con il rischio di dipendere per i prodotti raffinati sempre di più dall'estero. È grande quindi il rischio di peggiorare la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e di indebolire il sistema industriale europeo.

È stata anche richiamata l'attenzione sui costi che gravano sulla raffinazione per effetto della legislazione UE in tema di salute, sicurezza ed ambiente (quali ad esempio le limitazioni sulla CO<sub>2</sub>, la direttiva sulle emissioni industriali e la direttiva *fuel quality*), costi che riducono la competitività dell'industria europea sui mercati internazionali. A livello comunitario, da parte italiana si è proposta l'introduzione di una *green label* per i prodotti raffinati in Europa, al fine di ribilanciare lo svantaggio competitivo che il settore soffre rispetto ai Paesi extra-UE ove queste misure sono minime o del tutto assenti, stabilendo che solo i prodotti ottenuti con processi industriali che soddisfano gli stessi standard ambientali applicati in Europa possano essere utilizzati in Europa, cioè, solo quelli che abbiano pari sostenibilità ambientale.

A livello nazionale, è già attivo un tavolo sulla raffinazione, con la partecipazione di Confindustria Energia, di Unione Petrolifera e delle Compagnie petrolifere esteso anche alle parti sociali (CISL, CGIL, UIL).

L'attenzione del Governo al settore ha sinora registrato altri interventi importanti di sostegno, consistenti nel riconoscimento di legge della strategicità delle raffinerie, delle strutture della logistica di più rilevanti dimensioni, dei depositi costieri di oli minerali, di quelli per aviazione, degli impianti di produzione degli oli vegetali, nonché degli oleodotti di interesse nazionale, nell'ambito della legge in materia di semplificazione. Al fine di garantire il contenimento dei costi e la sicurezza degli approvvigionamenti, sono state in essa introdotte misure di semplificazione per le infrastrutture energetiche strategiche prevedendo procedure autorizzative semplificate ed accelerate con competenza primaria in capo al Ministero dello sviluppo economico.

Tali misure sono state da ultimo rafforzate con il «decreto crescita», che comprende norme per la riconversione delle raffinerie in depositi, semplificazioni per le bonifiche, nonché norme sui biocarburanti e per la bonifica dei punti vendita dei carburanti.

Un altro segmento che ha visto l'impegno del Governo in questo suo semestre di attività è stato di rendere il mercato dei carburanti più concorrenziale e di incidere sul livello dei prezzi, rafforzando la tutela dei consumatori e degli utenti, la trasparenza dei prezzi e la loro conoscibilità.

Infatti, con la legge in materia di liberalizzazione sono state inserite significative misure per il settore (alcune delle quali troveranno completa attuazione con successivi decreti ministeriali). Tra queste:

l'incremento delle modalità self-service, anche in relazione alla maggiore economicità di tale tipo di rifornimento per il consumatore;

la rimozione dei vincoli sulle attività *non oil* ed il loro ampliamento (giornali, in parte tabacchi, etc.);

l'introduzione di nuove tipologie contrattuali per regolare i rapporti tra compagnie petrolifere, retisti e gestori degli impianti di distribuzione carburanti;

la possibilità per i titolari ed i gestori dei punti vendita di riscattare l'impianto, anche consorziandosi o associandosi;

un primo passo verso l'eliminazione del vincolo dell'esclusiva;

il miglioramento della comunicazione e della trasparenza dei prezzi dei carburanti all'utente;

l'implementazione delle misure per la chiusura degli impianti così detti incompatibili.

Un altro tema di interesse del comparto raffinazione è la proposta di modifica della direttiva UE riguardo ad una ristrutturazione del quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici. Su tale proposta, a più riprese, è stata espressa da parte italiana una chiara riserva di carattere generale, in considerazione dei notevoli problemi che ne deriverebbero per il settore energetico. Il Governo, e in particolare il Ministero dello sviluppo economico, sarà pronto a far valere le specificità italiane che si possono così riassumere:

condivisione del principio generale della tassazione basata sia sul contenuto energetico che sul contenuto di CO<sub>2</sub>, così come del progressivo allineamento della tassazione del gasolio alla benzina, in base al contenuto energetico: tale riallineamento, infatti, favorisce nel medio periodo il riequilibrio del sistema di raffinazione italiano ed europeo, che risulta essere lungo di benzina e corto di gasolio;

gradualità maggiore nella tempistica, per non danneggiare, nel breve periodo, la competitività dell'industria automobilistica italiana ed europea, che ha puntato sul gasolio come tecnologia vincente per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e che è leader mondiale nella tecnologia dei motori a gasolio;

attenzione alle particolarità del mercato italiano del GPL e del metano per autotrazione, chiedendo che la direttiva preveda una « esenzione di prodotto o esenzione di Paese » per mettere al riparo da possibili impatti distruttivi queste filiere tipicamente italiane.

Tutte queste azioni si inseriscono nel contesto della Strategia Energetica Nazionale, che sarà a breve pubblicata per la consultazione pubblica, ed i cui cardini sono rappresentati da energia più competitiva, maggiore sicurezza di approvvigionamento, crescita economica legata al settore energetico, nel rispetto dell'ambiente.

Solo con una politica concertata a livello europeo, con uno sforzo congiunto tra settore pubblico e privato, potranno — secondo il sottosegretario — essere superate le problematiche del settore della raffinazione, perseguendo una ristrutturazione del sistema, con miglioramento del livello di efficienza e di competitività dell'industria petrolifera italiana ed europea sui mercati internazionali.

#### 4. Modifiche normative intervenute nel corso dell'indagine

##### 4.1 Liberalizzazione della distribuzione dei carburanti

Durante la manovra estiva del 2011, l'articolo 28 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (6), convertito in legge dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, ha integrato la disciplina in materia di razionalizzazione della rete distributiva dei carburanti dettata dal decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, al fine di stimolare il processo di chiusura di impianti di distribuzione marginali e, con i commi 12-14, porre le premesse per un nuovo e più articolato regime dei rapporti tra titolari e gestori degli impianti di distribuzione carburanti.

Si ricorda che la gestione degli impianti di distribuzione di carburanti può essere effettuata sia direttamente dal proprietario dell'impianto e titolare della licenza (per lo più una compagnia petrolifera, in altri e minori casi i cosiddetti distributori « indipendenti »), sia da soggetti diversi denominati « gestori ».

Più di recente, gli articoli 17-20 del decreto-legge n. 1 del 2012 (decreto « liberalizzazioni »), convertito in legge n. 27/2012, sono intervenuti in materia di distribuzione di carburanti, con norme che puntano a promuovere lo sviluppo di operatori indipendenti ed impianti multimarca, agendo anche sulla diversificazione delle tipologie contrattuali che legano produttori e distributori di carburanti.

In particolare, l'articolo 17 ha recepito, fra l'altro, una richiesta di liberalizzazione contenuta nella segnalazione 5 gennaio 2012 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (7).

Più nel dettaglio, l'articolo 17 sancisce innanzi tutto il principio per cui i gestori di impianti di distribuzione carburanti che siano anche titolari della relativa autorizzazione petrolifera possono liberamente rifornirsi da qualsiasi produttore o rivenditore. Nei casi poi in cui siano attualmente in vigore, tra tali gestori-titolari e un produttore-rivenditore, clausole di esclusiva, la norma prevede un regime transitorio. In base ad esso, a decorrere dal 30 giugno 2012,

(6) Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.

(7) Autorità garante della concorrenza e del mercato, A.S. 901 — Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza (Roma, 5 gennaio 2012), in Bollettino edizione speciale del 9 gennaio 2012.

i contratti di esclusiva perdono efficacia per la parte eccedente il 50 per cento della fornitura pattuita e comunque per la parte eccedente il 50 per cento di quanto erogato nel precedente anno dal singolo punto vendita. In conseguenza, le stesse parti possono rinegoziare le condizioni economiche e l'uso del marchio (8).

Inoltre, — attraverso la riformulazione dei commi 12, 13 e 14 dell'articolo 28 del decreto-legge n. 98/2011 — l'articolo 17 ha promosso concretamente e ulteriormente la diversificazione delle forme contrattuali tra proprietari degli impianti e gestori ulteriori e diverse rispetto a quelle, attualmente previste, del comodato, fornitura e somministrazione.

Pertanto si è previsto che — fermo restando quanto disposto con il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 (9), e successive modificazioni — possono essere adottate, alla scadenza dei contratti esistenti (o anche nel loro corso, se vi è assenso tra le parti) differenti tipologie contrattuali per l'affidamento e l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione carburanti. Tali nuove tipologie contrattuali dovranno essere definite, nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie, mediante accordi sottoscritti tra organizzazioni di rappresentanza dei titolari di autorizzazione o concessione e dei gestori maggiormente rappresentative, depositati presso il Ministero dello sviluppo economico. Si è stabilita, inoltre, la possibilità in ogni momento di stipula di accordi tra titolari degli impianti e gestori per l'effettuazione del riscatto degli impianti da parte del gestore, previo indennizzo secondo criteri definiti con decreto del MiSE. Per garantire l'effettiva introduzione di tali nuove tipologie contrattuali, il deposito degli accordi concernenti le nuove tipologie contrattuali dovrà avvenire entro il 31 agosto 2012, e in difetto provvederà in via sostitutiva, su richiesta di ciascuna delle parti, il Ministero medesimo. Sono sanzionati come abuso di dipendenza economica i comportamenti dei titolari degli impianti o dei fornitori finalizzati ad ostacolare, impedire o limitare le facoltà attribuite al gestore dalla nuova disciplina.

#### 4.2 *Gli interventi di semplificazione del decreto-legge « Crescita »*

L'articolo 36 del decreto-legge n. 83/2012 (10) ha previsto, inoltre, alcune semplificazioni di adempimenti burocratici per il settore petrolifero, con particolare attenzione al settore della raffinazione. A tal fine sono state integrate, fra l'altro, alcune norme in materia dettate dal decreto « semplificazioni » (decreto-legge n. 5/2012) e dal Codice ambientale (decreto legislativo n. 152/2006).

In particolare, si è disposto che:

- i sistemi di sicurezza già in atto possono continuare ad essere utilizzati solo nel caso di chiusura di un impianto di raffinazione e

---

(8) Attualmente l'Autorità garante ha in corso una indagine conoscitiva (IC44 Impianti distribuzione carburanti indipendenti) finalizzata ad analizzare in maniera sistematica il ruolo degli impianti indipendenti (c.d. pompe bianche) nell'assetto concorrenziale del settore.

(9) Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della L. 15 marzo 1997, n. 59.

(10) Misure urgenti per la crescita del Paese.

sua trasformazione in deposito (e non più in caso di reindustrializzazione dei siti di interesse nazionale), in caso di attività di reindustrializzazione dei siti contaminati;

- la concertazione con il Ministero delle infrastrutture è necessaria solo per gli impianti industriali strategici;
- il termine per il rilascio dei provvedimenti amministrativi per apportare modifiche agli stabilimenti di lavorazione di oli minerali passi da 180 a 90 giorni;
- il Ministero dell'ambiente adotta procedure semplificate per le operazioni di bonifica relative alla rete di distribuzione dei carburanti;
- non si applicano le verifiche periodiche delle attrezzature a pressione per gli impianti di produzione a ciclo continuo e per quelli di fornitura di servizi essenziali;
- l'importazione di prodotti petroliferi da Paesi non appartenenti all'Unione europea è soggetta ad autorizzazione del MISE a partire dal 2012;
- non è necessaria una particolare autorizzazione per le pensiline di carico di benzina su autobotti all'interno dei depositi petroliferi.

In particolare, il comma 6 dell'articolo 36 assoggetta l'importazione di prodotti petroliferi finiti liquidi da Paesi non appartenenti all'Unione Europea, a partire dal 2012, ad autorizzazione del Ministero dello sviluppo economico, sentita l'Agenzia delle dogane. Tale autorizzazione è rilasciata sulla base di criteri determinati con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, da adottare entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, nel quale sono individuati i requisiti minimi per l'ottenimento dell'autorizzazione, tenendo anche conto dell'aderenza dell'impianto estero di produzione dei prodotti petroliferi oggetto di importazione alle prescrizioni ambientali, di salute dei lavoratori e di sicurezza, previste dalla disciplina comunitaria per gli impianti produttivi ubicati all'interno della Comunità (tale decreto non risulta tuttora emanato).

Il comma contiene infine una clausola di salvaguardia finanziaria.

La norma introdotta mira proprio ad evitare, come era dato leggere nella relazione illustrativa, le distorsioni di mercato tra prodotti petroliferi prodotti in stabilimento ubicati all'interno dell'Unione europea, soggetti a severe normative ambientali e di sicurezza, rispetto a prodotti petroliferi raffinati in impianti che non sono soggetti a tali normative e quindi con costi di produzione sensibilmente minori; nonché il peggioramento delle condizioni ambientali complessive attraverso la delocalizzazione delle raffinerie in paesi extraeuropei che hanno vincoli ambientali minori.

Il comma 7, infine, ha disposto un intervento di semplificazione amministrativa per le pensiline di carico di benzina su autobotti all'interno di depositi petroliferi che siano già adeguate alle prescrizioni in materia del Codice ambientale.

## 5. Osservazioni finali

### 5.1 Le principali criticità emerse

Tutti gli auditi hanno convenuto in merito all'importanza che i prodotti petroliferi — e di conseguenza il settore della raffinazione — avranno ancora per alcuni decenni, almeno fino al 2050.

Il riconoscimento di tale ruolo strategico impone dunque uno sforzo per la salvaguardia del settore al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e di sostenere il sistema industriale europeo. Tale convinzione di fondo è del resto costruita anche sul dato la contrazione si registra sul mercato europeo, e in particolare in quello italiano (rispettivamente del — 9 per cento e del —15 per cento), mentre nel mercato mondiale la domanda è aumentata del 12 per cento.

La lettura di questi dati consente di interpretare la crisi del settore in Europa e in Italia come crisi di concorrenzialità delle produzioni nei confronti di una produzione mondiale più competitiva: in Europa, e in particolare in Italia, è più conveniente importare i prodotti raffinati che produrli, ma soprattutto la produzione, non assorbita da un mercato in contrazione di domanda, non trova sbocco sui mercati internazionali.

Si riscontra anche grande convergenza degli auditi sui fattori che determinano la mancanza di competitività: i costi di produzione sono notevolmente più alti a causa degli oneri connessi alle normative in favore dell'ambiente e a tutela del lavoro; il carico fiscale (con riferimento anche alla *Robin tax*); il mancato rinnovo tecnologico di alcuni impianti obsoleti; i costi di trasporto; gli oneri amministrativi.

Accanto ai fattori che influiscono sul lato della formazione del prezzo, esistono inoltre fattori che favoriscono la competitività delle raffinerie dislocate nel resto del mondo: di quelle statunitensi (che acquistano petrolio a prezzi più bassi); di quelle mediorientali (che hanno costi di approvvigionamento più bassi e non hanno costi di trasporto); di quelle asiatiche (che trattano greggi a basso costo e fruiscono anche di sussidi). Quasi tutti i Paesi di raffinazione, inoltre, hanno politiche sociali ed ambientali molto meno restrittive di quelle europee.

Ulteriori debolezze del sistema italiano della raffinazione sono state individuate nella gravosità degli oneri burocratico-amministrativi connessi ai procedimenti autorizzatori, anche per dismissioni o riconversioni industriali; infine, il sistema produttivo nazionale appare essere squilibrato, con un eccesso di produzione di benzina, mentre la domanda si sposta verso il diesel-gasolio.

### 5.2 Linee di intervento

A fronte delle gravi criticità che stanno mettendo a rischio il futuro produttivo degli impianti di raffinazione nazionali, con un eccesso di capacità produttiva del sistema dell'ordine di 15-20 milioni di tonnellate/anno, si stagliano chiarissimi due obiettivi: non compromettere un settore strategico dell'industria nazionale (connesso

altresì alla produzione petrolchimica) e salvaguardare l'occupazione di circa 100.000 addetti.

Le indicazioni emerse nello svolgimento dell'indagine puntano in varie direzioni: sembra necessario procedere alla chiusura di almeno quattro impianti nazionali, individuando i più obsoleti, riconvertendoli in depositi ovvero, con opportuni investimenti, nella « chimica verde ». La soluzione complessiva del problema, però, non sembra risiedere nella chiusura delle raffinerie, perché comunque permarrebbe lo svantaggio competitivo e si aggraverebbe inoltre la dipendenza dall'importazione di prodotti raffinati, che presenta aspetti ancora più negativi rispetto alla dipendenza dal petrolio. Analogamente, non sembra risolutiva, se non a brevissimo termine, la riduzione dei costi connessi alla salvaguardia dell'ambiente che, oltre a cozzare con una sempre più diffusa e condivisa coscienza ecologica, non potrebbe essere perseguita, se non a livello comunitario. Appare invece quale scelta strategica convincente quella di perseguire un mix di misure che accostino maggiore tecnologia e più attenzione all'ambiente, traendo vantaggio dalla qualificazione delle nostre produzioni. In questo senso pare muoversi la normativa europea, con la proposta di direttiva sulla fiscalità energetica che prevede la proporzionalità della tassazione anche con riferimento alle emissioni di CO<sub>2</sub>. Potrebbe in tal senso essere valutata, a livello europeo, la possibilità di imporre, senza discriminazioni né dazi — vietati dalle regole del WTO —, fiscalità diverse sui prodotti in relazione alla qualità dei prodotti, che includa non solo le caratteristiche finali del prodotto (comunque favorevoli alla produzione europea), ma anche gli effetti sull'ambiente derivanti dai processi di produzione: una fiscalità dunque basata su criteri di *life cycle assessment* che sostituirebbe l'attuale sistema ETS e che si applichi anche ai carburanti di importazione, contribuendo a superare i problemi di squilibrio concorrenziale « drogato » ad oggi esistenti. Altra soluzione potrebbe essere quella di introdurre una sorta di *green label* per i prodotti raffinati in Europa, che bilanci lo svantaggio competitivo con i Paesi extra-UE, stabilendo che solo prodotti con pari sostenibilità ambientale possano essere utilizzati in Europa.

L'investimento, d'altra parte, nelle nuove tecnologie, in particolare quelle che consentono l'utilizzo di metano per la produzione di carburanti, quali la tecnologia EST e la tecnologia GTL, porterebbe alla produzione di carburanti di qualità molto elevata che abbatterebbero drasticamente la formazione di polveri sottili durante l'utilizzo, aumentando — attraverso la qualificazione del prodotto che tutela la qualità dell'aria — la competitività dell'industria nazionale. Si creerebbe inoltre una domanda aggiuntiva di metano che risolverebbe in parte i problemi connessi ai vincoli dei contratti *take or pay* attualmente in essere e di lungo termine.

Ulteriori prospettive potrebbe creare l'utilizzo del biometano nel settore della raffinazione (con cui si conseguirebbe anche l'obiettivo del raggiungimento del 10 per cento nella produzione dei biocarburanti); l'utilizzo dei biocombustibili rappresenta un'opportunità di investimento in Italia, come dimostrato dall'esperienza della Novamont di Porto Torres. Sono disponibili, infine, tecnologie che consentono di produrre etanolo da scarti del settore agricolo: la chimica

verde potrebbe essere la destinazione prioritaria degli impianti di raffinazione già chiusi ed utilizzati quali depositi o ancora da chiudere.

### 5.3 Conclusioni

L'industria della raffinazione in Europa può essere illustrato da due elementi: circa 600 mila lavoratori sono occupati negli impianti e nell'indotto, di cui almeno 100 mila in Italia; continua a rappresentare l'anello centrale della catena petrolifera e, in quanto tale, garantisce la sicurezza energetica. La crisi del comparto è evidente nelle cause e negli effetti. Nel 2009 in Europa erano operativi 98 impianti di raffinazione. Allo stato attuale il quadro è mutato: la capacità di raffinazione si è ridotta del 30 per cento, sono stati chiusi 7 impianti, altri 13 hanno cambiato proprietà, 3 raffinerie sono in vendita, mentre uno dei maggiori operatori indipendenti, Petroplus (5 impianti) è fallito.

Sul versante delle cause della crisi vi è una valutazione ampiamente condivisa, come illustrato anche nel presente documento: l'aumento del prezzo del greggio, la caduta della domanda, le normative vigenti e, infine, la concorrenza extra Unione europea. È utile soffermarsi sulle ragioni della crisi della raffinazione nella UE, esaminando sinteticamente la parte che riguarda le regole europee giudicate penalizzanti dagli auditi. L'insieme delle normative vigenti determina uno scenario critico per la raffinazione in Europa, soprattutto in relazione alla concorrenza asiatica. Si fa riferimento al cosiddetto pacchetto « 20-20-20 », alle direttive sulla qualità carburanti e riduzione emissioni, alle disposizioni sui combustibili per il trasporto marittimo, alla *Energy Roadmap* al 2050 e al *Transport White Paper 2050*, elaborato dalla Commissione europea per ripensare il sistema dei trasporti in un'ottica di sostenibilità ambientale e per ridurre le emissioni di carbonio del 60 per cento entro il 2050. La concorrenza della raffinazione asiatica e mediorientale si pone come un problema da affrontare: minor costo dell'energia, normative ambientali non rigide e, in alcuni casi inesistenti, vantaggi fiscali, processi produttivi fortemente sussidiati dai Governi, minor costo del lavoro. In Italia la capacità di raffinazione, negli ultimi 4 anni è scesa del 38 per cento passando da 171 a 102Mt/a. Ciò ha comportato — secondo i dati forniti dall'Unione petrolifera italiana — la trasformazione della raffineria di Tamoil di Cremona in polo logistico integrato, alla fine del 2011, e degli impianti di Roma in polo logistico per lo stoccaggio dei prodotti petroliferi, nei primi mesi del 2012. Nei prossimi anni si profila un ulteriore eccesso di capacità di circa 20Mt/a che potrebbe comportare la chiusura di altre due raffinerie nel 2013. È il caso di osservare che il ruolo del petrolio, in Italia, resta prioritario in alcuni settori fondamentali come i trasporti in cui il ricorso al traffico stradale per le merci supera l'85 per cento, mentre solo una minima parte è riservata ai treni in costante flessione.

Lo scenario futuro deve evitare un import totale dei prodotti petroliferi finiti.

Le proposte di intervento a sostegno del settore devono assumere un profilo europeo. In assenza di decisioni puntuali, urgenti e condivise la raffinazione europea sarebbe esposta ad una crisi strutturale gravissima con la chiusura di altri 40 impianti nei prossimi anni e un aumento della dipendenza dall'estero, pur in costanza di un eccesso offerta.

L'Unione europea ha riconosciuto il valore strategico raffinazione e lo stato di crisi del settore. L'indagine conoscitiva ha consentito di individuare il seguente percorso per superare la crisi del settore della raffinazione, suggerito peraltro da Europa (associazione che rappresenta circa l'80 per cento delle industrie della raffinazione in Europa) nel corso della sua audizione:

facilitare la ristrutturazione o la riconversione delle capacità produttive;

incentivare gli investimenti in ricerca e sviluppo indispensabili per adeguare le raffinerie alle norme relative alla qualità dei prodotti e alla tutela ambientale;

approvare provvedimenti di semplificazione normativa e procedere alle bonifiche dei siti;

garantire le condizioni di concorrenza paritaria con i Paesi extra-UE.

Si sottolinea, in particolare, la proposta italiana a livello comunitario di introdurre una green label per i prodotti raffinati in Unione europea, stabilendo che solo quelli ottenuti con processi industriali che soddisfino gli stessi standard e abbiano pari sostenibilità ambientale provenienti da Paesi extra-UE possano essere utilizzati nei Paesi membri. L'indagine conoscitiva sulla crisi del settore della raffinazione dimostra come « solo con una politica concertata a livello europeo, con uno sforzo tra settore pubblico e privato, potranno essere superate le problematiche del settore della raffinazione, proseguendo una ristrutturazione del sistema, migliorando il livello di efficienza e di competitività dell'industria petrolifera italiana ed europea sui mercati internazionali ».