



CIRCOLARE N. 142/2000

OGGETTO: L'APPROVVIGIONAMENTO PETROLIFERO DELL'UNIONE EUROPEA - DOCUMENTO COM (2000)631 DEFINITIVO DELL'11 OTTOBRE 2000.

La Commissione delle Comunità Europee ha presentato la Comunicazione in oggetto, nella quale si riferisce sulla situazione dell'approvvigionamento petrolifero.

I. LA SITUAZIONE ATTUALE

L'aumento del costo del petrolio ha aperto un dibattito sulle tre componenti dei prezzi al consumo pagati dai consumatori europei: 1) prezzo del greggio;

2) margini di raffinazione e di distribuzione;

3) imposte sui prodotti petroliferi.

Il forte rialzo dei prezzi è essenzialmente la conseguenza della politica di restrizione della produzione messa in atto dai paesi dell'OPEC. Anche la forte crescita della domanda ha svolto un ruolo importante, come pure, ma in misura minore, la debolezza dell'euro rispetto al dollaro.

In questo contesto è necessario prestare attenzione all'impatto che il rialzo in questione e la nuova fluttuazione dei prezzi del petrolio avranno sulla crescita e sull'inflazione all'interno dell'Unione europea. Se il prezzo del petrolio rimarrà attorno ai 30\$/barile fino alla fine dell'anno, l'aumento dei prezzi sarà dello 0,3% per il 2000 e dello 0,5% per il 2001. Il rialzo dei prezzi farebbe aumentare l'inflazione dell'1%.

Anche se l'aumento dei prezzi è preoccupante, è comunque opportuno ridimensionare i termini della questione. Prendendo in esame il lungo periodo si può infatti constatare che i prezzi, al lordo delle imposte, hanno raggiunto livelli più elevati nel corso degli ultimi vent'anni. Nel 1981, ad esempio, il prezzo del gasolio era (prezzi costanti al 2000) 1,092 euro litro rispetto ai 0,908 di oggi.

1. Prezzo del greggio

Se si escludono brevi momenti di pausa nel mese di aprile e verso la fine di luglio, il prezzo del greggio non sembra voler scendere sotto i 30 \$ al barile: questo livello è stato raggiunto nel febbraio del 2000, dopo un periodo continuativo di aumenti dal dicembre del 1998, quando aveva toccato la soglia minima di 10 \$.

Tutto sembra indicare che ci stiamo dirigendo verso una situazione in cui il prezzo del petrolio non tornerà più ai livelli registrati diciotto mesi fa e rimarrà molto stabile nei prossimi mesi, in un contesto geopolitico che si profila estremamente delicato per le difficoltà del processo di pace in Medio Oriente, la fragilità delle economie di alcuni piccoli paesi produttori e la difficoltà del processo di riforma avviato in Russia.

La nostra economia e le nostre politiche dovranno pertanto adeguarsi a questa nuova realtà.

La Commissione ritiene che si dovrebbe puntare ad una stabilità dei prezzi del petrolio ad un livello che non sia eccessivamente elevato nè eccessivamente basso e che possa essere sostenibile sul lungo periodo, rispondendo alle esigenze dei paesi produttori e dei paesi consumatori.

2. Margini di raffinazione e di distribuzione

La domanda classica che ci si pone di fronte ad un'impennata dei prezzi al distributore è se l'aumento corrisponda effettivamente all'aumento del prezzo del greggio.

La risposta è affermativa fino al marzo del 2000. Si può infatti constatare che nel 1999 c'era una stretta correlazione tra l'evoluzione dei due prezzi, con un leggero ritardo nell'aumento del prezzo della benzina rispetto a quello del greggio. A partire dal marzo del 2000 si comincia invece a notare una divergenza e nella primavera del 2000 il prezzo della benzina evolve in maniera superiore rispetto al prezzo del greggio. Di recente, i margini di raffinazione hanno raggiunto livelli mai registrati dopo la guerra del Golfo.

Ma il dato più importante da sottolineare è che la comparazione dei prezzi al consumo dei prodotti petroliferi, al netto di imposte e accise, mette in luce sensibili differenze tra i vari Stati membri. Ad esempio, a fine maggio il prezzo al netto di imposte e accise della benzina era pari a 0,452 euro per litro nei Paesi Bassi contro i 0,344 euro nel Regno Unito (0,346 euro in Francia), con una differenza del 31%.

Nel corso delle indagini condotte di recente nell'ambito dell'applicazione del regolamento comunitario sul controllo delle concentrazioni, i servizi della Commissione hanno esaminato la situazione della concorrenza nel settore della distribuzione dei carburanti in alcuni Stati membri. Dall'esame è emerso che, anche se alcuni elementi dei costi possono variare da uno Stato membro all'altro, differenze di prezzo come quelle registrate si giustificano soltanto con

l'esistenza di una situazione di oligopolio e con l'assenza di concorrenza nel settore della distribuzione.

Partendo da una simile diagnosi, è naturale chiedersi se la normativa sulla concorrenza sia stata infranta o meno, e in particolare, se esistano eventuali cartelli (intese sui prezzi). Le autorità nazionali di alcuni Stati membri hanno avviato una serie di indagini in merito: in Italia e in Svezia le autorità responsabili in materia di concorrenza hanno imposto sanzioni nei confronti delle società petrolifere.

3. Imposte sui prodotti petroliferi

La percentuale del prezzo dei prodotti petroliferi rappresentata dalle imposte varia sensibilmente da un paese all'altro: le accise per il gasolio variano tra 0,245 euro per litro in Portogallo e 0,777 nel Regno Unito rispetto ad un minimo di 0,245 euro prescritto dalle direttive CEE. Si può pertanto stimare che il carico fiscale totale per i carburanti costituisca il 50-60% del prezzo finale per i paesi che impongono meno imposte (Spagna, Grecia, Lussemburgo e Portogallo) ma raggiunge il 75% nel Regno Unito.

II. PROSPETTIVE A MEDIO E A LUNGO TERMINE

Vista la crescita demografica (8 miliardi di abitanti nel 2020 e 10 miliardi nel 2050) e un tasso annuo di crescita dell'economia mondiale che si prevede toccherà il 3,5% nei prossimi vent'anni, la domanda di energia a livello mondiale dovrebbe passare dai 9,3 miliardi di tonnellate di petrolio del 2000 a 15 miliardi nel 2020.

Nel 2020 il consumo mondiale di petrolio dovrebbe attestarsi attorno ai 115 milioni di barili al giorno, rispetto ai circa 77 milioni di barili del 2000, con un aumento del 50%.

L'OPEC dovrebbe soddisfare il 50% di tale domanda, con una produzione dell'ordine di 55 milioni di barili al giorno rispetto ai 32 milioni del 2000.

La disponibilità dell'OPEC a produrre sarà motivata da costi di produzione che continueranno ad essere estremamente vantaggiosi anche se i prezzi saranno bassi. Va sottolineato che attualmente il costo medio della produzione OPEC è pari a 2 \$ al barile. Margini di profitto rilevanti rappresenteranno pertanto un incentivo a cui sarà difficile resistere.

Per quanto riguarda la produzione non OPEC, il cui costo medio è attualmente di 5 \$ al barile, il volume di produzione dipenderà strettamente dall'evoluzione dei prezzi, visto che le riserve continueranno ad essere ingenti. Alcune regioni di produzione petrolifera in Russia o nel bacino del Mar Caspio rivestono un'importanza tutta particolare per l'Unione europea in tal senso: si stima infatti che con un prezzo del petrolio greggio fissato attorno ai 20 \$ dovrebbe essere possibile garantire investimenti a livello di produzione nelle regioni non OPEC aumentando la domanda nei prossimi vent'anni.

Se l'attuale tendenza prosegue e senza una politica forte volta ad aumentare l'efficienza energetica, a promuovere le fonti di energia rinnovabili e ad apportare cambiamenti strutturali nei settori a più alto consumo energetico, il consumo interno lordo di petrolio dell'Unione europea aumenterà sensibilmente - dai 12 bidoni di barili al giorno del 2000 ai 13,2 milioni previsti per il 2020 -, anche se ad una velocità quattro o cinque volte inferiore rispetto alla domanda mondiale.

Il 93% di tale aumento dovrebbe essere determinato dal settore dei trasporti.

III. INTERVENTI POSSIBILI

1. Rapporti con i paesi produttori

Se è vero che sia i paesi produttori sia i paesi consumatori hanno interesse che i prezzi seguano un andamento prevedibile, occorre però che tali prezzi vengano fissati in un mercato concorrenziale e non secondo un piano che massimizzi i profitti di un gruppo di produttori derivanti da una situazione di monopolio.

Una politica diversa non andrebbe a beneficio dei paesi consumatori, che sarebbero obbligati a intensificare prematuramente gli investimenti in prodotti di sostituzione, né dei paesi produttori, che rischierebbero una stagnazione dei prezzi, in questo caso di lunga durata, a fronte di un calo della domanda nei confronti dei loro prodotti. Inoltre, a breve termine non è interesse dei paesi produttori mettere in pericolo la crescita mondiale, che potrebbe essere una vittima della politica di produzione che stanno mettendo in atto.

A livello politico è importante che l'Unione europea prosegua il dialogo con l'OPEC e con i suoi principali membri. Come potenza economica di primo piano e secondo consumatore di petrolio al mondo, l'Unione europea deve fare sentire la propria voce per ottenere una maggiore trasparenza dei prezzi e, sul più lungo periodo, una loro stabilizzazione.

Infine l'Unione europea dovrebbe continuare a dedicare un'attenzione speciale e a fornire un sostegno ai paesi che si affacciano sul Mar Caspio. Occorre considerare l'interesse della Federazione russa nei confronti delle potenzialità insite nel bacino del Mar Caspio e delle infrastrutture di trasporto; questo spiega perché la Russia ha chiesto di essere maggiormente integrata nei programmi comunitari.

Il ripristino e l'ottimizzazione delle reti petrolifere e dei gasdotti dell'ex URSS destinati a liberare le risorse russe e quelle del bacino del Mar Caspio

dovrebbero contribuire a migliorare nel tempo l'approvvigionamento di petrolio dell'Unione europea post-allargamento.

2. La politica di concorrenza delle attività di raffinazione e distribuzione

E' indispensabile favorire una struttura più aperta e concorrenziale del settore della distribuzione dei carburanti. Un punto critico è ravvisabile nello sviluppo di un vero mercato interno dei prodotti raffinati (a livello di mercato all'ingrosso) che permetta ad ogni distributore di approvvigionarsi in maniera agevole e in un contesto concorrenziale, anche presso raffinerie al di fuori dell'ambito nazionale.

A tal fine sarebbe utile procedere ad una comparazione sistematica dei prezzi praticati per i prodotti petroliferi negli Stati membri, onde mettere in luce le disparità esistenti.

3. Utilizzo degli strumenti fiscali per i prodotti petroliferi

Considerato che le imposte rivestono un peso molto importante a livello di prezzi al consumo, un'idea molto diffusa, e rilanciata dall'OPEC, è di contenere il rialzo dei prezzi dei prodotti petroliferi riducendo l'imposizione. Cedere su questo piano significa trasferire il gettito fiscale verso i paesi membri dell'OPEC, incoraggiandoli così a mantenere prezzi elevati in maniera artificiosa visto che l'effetto dell'aumento del greggio sui prezzi al consumo sarebbe neutralizzato dalla riduzione delle imposte.

Riduzioni a tantum delle imposte non sono pienamente compatibili con la normativa europea, anche se questa non garantisce ancora un vero ravvicinamento delle accise e delle aliquote IVA.

In materia di accise, la normativa comunitaria prevede solo aliquote minime molto basse rispetto alla media praticata, approvate nel 1992 e mai aggiornate da allora.

La legislazione comunitaria prevede inoltre che gli Stati membri presentino una domanda speciale alla Comunità europea per applicare deroghe o riduzioni delle accise diverse da quelle previste espressamente dalla legislazione comunitaria. Di recente diversi Stati membri hanno annunciato di voler ridurre le accise sul carburante diesel per il trasporto su strada; alcune di queste riduzioni rientrano tra le deroghe previste fino alla fine del 2000, altre no. La Commissione sta riesaminando le domande in questione in vista di preparare una proposta al Consiglio che deve pronunciarsi all'unanimità.

Anche se deroghe di questo tipo possono essere giustificate da considerazioni a brevissimo termine, non sono tuttavia coerenti con gli obiettivi perseguiti dall'Unione europea in materia di politica ambientale, energetica e dei trasporti.

Il riavvicinamento verso l'alto dei regimi fiscali degli Stati membri si rivela dunque inevitabile. Del resto è ciò che propone la Commissione con la sua proposta di direttiva relativa all'imposizione dei prodotti energetici, che è in discussione al Consiglio dei ministri dal 1997.

E' pertanto opportuno scoraggiare la tentazione di ammortizzare il rialzo dei prezzi con una riduzione delle imposte. Anzi, sarebbe più opportuno andare in senso contrario per ottenere un vero riavvicinamento verso l'alto delle accise sui carburanti.

4. Riduzione dell'intensità petrolifera dell'economia europea

L'intensità petrolifera dell'economia europea è già dimezzata rispetto al 1973 (e ciò garantisce che l'economia europea sia meno sensibile alle recenti impennate dei prezzi rispetto a quanto era avvenuto durante le crisi petrolifere del 1973 e del 1979-1980), anche se in passato questa riduzione è stata indotta più da fattori economici che da interventi da parte dei poteri pubblici.

La nuova situazione caratterizzata dal prezzo elevato del petrolio sfugge in massima parte ai responsabili delle politiche dei paesi consumatori, almeno sotto il profilo dell'offerta, e questo dato di fatto rafforza la necessità di perseguire lo sviluppo di una nuova strategia sul piano della domanda incentrata sulla sostituzione progressiva del petrolio con altre fonti energetiche, sul maggiore utilizzo di fonti di energia rinnovabili e alternative, sulla gestione della domanda, su una migliore efficienza energetica e sulla promozione del risparmio di energia, soprattutto per il consumo negli edifici. Gli interventi in questi campi dovrebbero contribuire sia alla tutela dell'ambiente (in particolare affrontando il problema dei gas ad effetto serra) sia a ridurre la vulnerabilità dell'economia europea rispetto all'approvvigionamento energetico esterno. Se l'Unione europea non sarà in grado di invertire le tendenze attuali in materia di utilizzo dell'energia e di trasporti, soprattutto nei centri urbani, non riuscirà a rispettare gli impegni assunti a Kyoto.

Entro la fine dell'anno la Commissione presenterà una proposta di regolamentazione sul risparmio energetico negli edifici, che andrà a sostituire le misure di semplice incentivo adottate finora a livello comunitario. La Commissione prevede inoltre di proporre un programma, corredato di obiettivi quantificati applicabili a livello europeo, riguardante i veicoli puliti (fissando percentuali rispetto al parco auto) e i carburanti intesi a sostituire la benzina e il gasolio (fissando percentuali rispetto al consumo globale). Potrebbe essere ragionevole pensare di sostituire una quota rilevante di benzina e gasolio entro il 2010.

In questo contesto, la gestione della domanda di carburanti nel settore chiave dei trasporti passa anche attraverso un riequilibrio tra le varie modalità di trasporto, soprattutto per il traffico merci, a favore in particolare del trasporto su rotaia e del trasporto marittimo a corto raggio, attraverso la razionalizzazione dell'impiego delle automobili private nei centri urbani e la promozione di trasporti urbani "puliti".

Tutte queste politiche sono parte integrante degli obiettivi strategici della Commissione per il periodo 2000-2005 e saranno riprese in un nuovo Libro bianco sui trasporti che verrà adottato a breve termine.

Il documento COM (2000) 631 definitivo dell'11 ottobre 2000 è a disposizione presso la scrivente per chi ne facesse richiesta.