



SCUOLA per le
POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

IVAN DEL GRAMMASTRO*

**La gestione pubblica dei proventi da attività di estrazione petrolifera
in Italia**

A.A. 2015

* Facoltà di Economia, LUISS "Guido Carli"; ivandelgrammastro@gmail.com

1. Il prelievo fiscale e le royalties nelle attività di estrazione petrolifera
2. La “Maledizione delle risorse naturali” e la gestione dei proventi da parte degli enti locali
3. I Fondi di ricchezza Sovrani. Una proposta per una gestione efficiente ed efficace delle risorse
4. Conclusione

Abstract - *L’architettura del sistema di tassazione delle attività petrolifere definisce la politica energetica di uno Stato in riferimento all’estrazione degli idrocarburi. In Italia il 76% del greggio è estratto in Basilicata, la quale ha beneficiato di royalties pari a 1 miliardo di euro nel corso degli ultimi 15 anni. La quasi totalità di esse è stata impiegata in spese correnti, evidenziando la scarsa visione di lungo periodo dei governanti locali, generando una relazione negativa tra crescita dell’economia e sfruttamento delle risorse minerarie. Il fenomeno è ricorrente e ben noto nella letteratura economica, nella quale si parla di “Paradosso dell’abbondanza”.*

Il presente lavoro propone l’istituzione di un fondo strategico nazionale (analogamente a quanto avviene in numerosissimi Stati esteri) nel quale far confluire l’intero prelievo fiscale, comprese le royalties.

Il fondo sarebbe finalizzato ad investire in assets reali e finanziari, rendendo dunque produttive tali ingenti somme di denaro liquido pagate dalle imprese petrolifere.*

1. Il prelievo fiscale e le royalties nelle attività di estrazione petrolifera

Sono numerosi i momenti di raccordo e le connessioni che senza soluzione di continuità intercorrono tra le politiche pubbliche e gli affari privati. Fra questi rientra senz’altro l’oggetto della presente analisi: il lavoro si pone l’obiettivo di indagare la gestione pubblica dei proventi derivanti dalle attività petrolifere nelle Regioni italiane.

Nell’ambito della politica energetica nazionale assume rilievo il sistema di tassazione che abbraccia tali tipologie di attività. La decisione dell’ammontare complessivo del prelievo fiscale (*government take*), in relazione alla quantità di risorse presenti nei giacimenti, risulta essere la principale leva strategica utilizzata dagli Stati per attrarre gli investimenti delle compagnie petrolifere.

Fra le componenti del “*government take*” spiccano le *royalties*, le quali giocano un ruolo di assoluta rilevanza, sia per qualità che per quantità. Esse rappresentano elevate somme pagate dai concessionari allo Stato (dal 7% al 10% del valore degli idrocarburi prodotti) e da questo interamente corrisposto alle Regioni e ai Comuni interessati dall’estrazione.¹

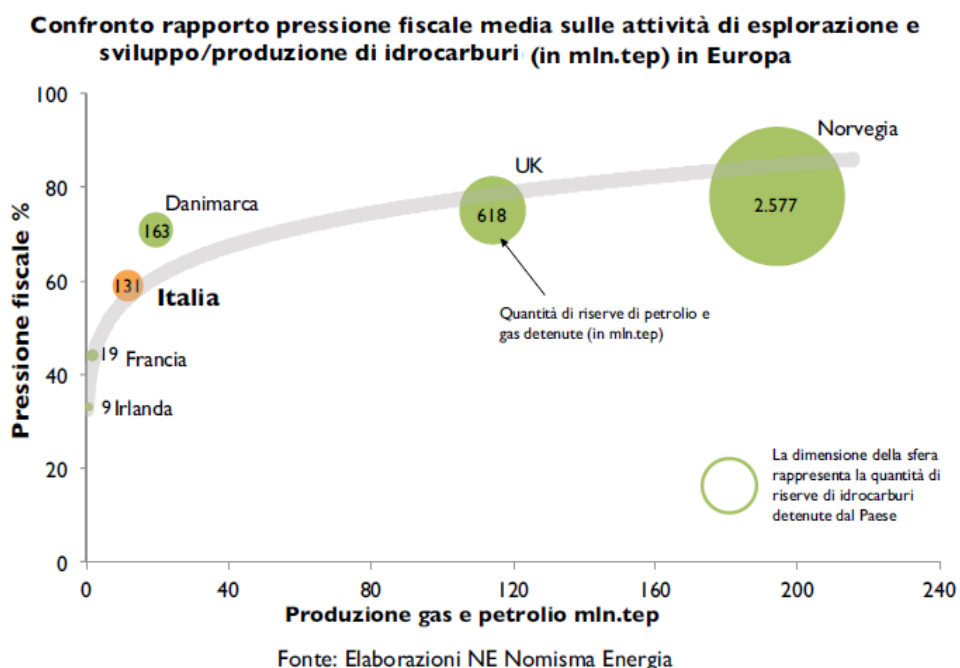
Per stabilire il prelievo fiscale totale sulle attività di estrazione e produzione di idrocarburi, alla *royalty* va aggiunta la tassazione sui redditi delle società, *IRES*, con aliquota al 27,5%, l’imposta

* *Petroleum companies pay millions of royalties to local institutions which use these fiscal resources for current expenses with no durable and sustainable economic effects. I suggest the creation of a strategic wealth fund, centrally managed, in which to channel the total tax revenues. In this way, government can invest in real and financial assets, so as to maintain the wealth for future generations.*

¹ Decreto Legge n. 625, 1996, Repubblica Italiana

regionale sulle attività produttive, *IRAP* al 3,9%, e la *Robin tax* (allo stato attuale in corso di rivisitazione a seguito della recente sentenza della Consulta²) e l'addizionale *IRES* introdotta nel 2008, al 10,5%. Complessivamente la tassazione sulle attività estrattive in Italia è in media pari al 63,9%.

Ad un confronto con altri paesi OCSE emerge con evidenza come i paesi con maggiore riserve di idrocarburi abbiano un *government take* più elevato, mentre Paesi nei quali la produzione e quindi la redditività dell'investimento è più contenuta, il livello di tassazione risulta inferiore, in linea con le più basilari leggi del mercato e del potere contrattuale fra le parti. Tra i Paesi europei con alta produzione, alta redditività ed alta tassazione troviamo, Norvegia e UK, con prelievi fiscali in media, rispettivamente, del 78% e tra il 68 e l'82%. Tra gli Stati con bassa produzione ma alta redditività degli investimenti troviamo l'Irlanda, il cui basso prelievo, in media tra il 25 e il 45%, ha come finalità quella di incentivare la produzione.



2. La “Maledizione delle risorse naturali” e la gestione dei proventi da parte degli enti locali

La disponibilità di petrolio è una risorsa strategica di primaria importanza, ma spesso non riesce a innescare uno sviluppo economico locale o nazionale duraturo, sostenibile e basato sul terziario.

Tale circostanza è ben nota nella letteratura economica nella quale prende il nome di “*Maledizione delle risorse*” o “*Resource Curse*”, fenomeno che si è manifestato nei decenni in molti Paesi a seguito di scoperte di giacimenti minerari e che ha generato effetti perversi sulla crescita economica del territorio.

² Corte Costituzionale, Sentenza N.10, 2015

Diverse sono le determinanti di tale apparente contraddizione ma possono essere distinte in due differenti aree.

Una di natura più strettamente macroeconomica con risvolti in ambito nazionale e l'altra di carattere istituzionale con conseguenze anche e soprattutto sul piano locale. Nella prima categoria vi rientra il declino dei restanti settori industriali abbandonati o trascurati successivamente all'iniziale sviluppo dell'industria mineraria ed inoltre l'apprezzamento del tasso di cambio (che rende meno competitivi i beni dell'industria nazionale) causato dalle ingenti quantità di petrolio esportato.

Il *focus* di tale elaborato riguarderà, tuttavia, la seconda area di criticità, vale a dire quella riguardante la relazione tra risorse naturali e sistema politico-istituzionale.

In particolare in quest'ambito giocano un ruolo cruciale l'inefficienza del settore pubblico e la corruzione che spesso si infiltra in contesti in cui i flussi finanziari sono così esorbitanti.

Troppo spesso le istituzioni non riescono a generare strategie lungimiranti e a implementare piani d'azione efficaci in grado di concretizzare le imponenti opportunità che originano dalla scoperta di tali risorse naturali.

Segnatamente, una sapiente gestione del gettito fiscale derivante dall'estrazione di risorse naturali limitate, imporrebbe l'investimento di tali somme in azioni governative di lungo periodo finalizzate inizialmente allo sviluppo delle comunità locali dell'area di riferimento e, una volta raggiunti livelli di ammodernamento sufficienti, risulterebbe necessario impiegare le risorse eccedenti in un fondo di ricchezza strategico in grado di produrre redditi da interessi capitalizzabili per le generazioni future. Queste ultime, infatti, potranno beneficiare sempre meno delle *royalties* che, sebbene assicurino un benessere contingente, sono destinate a scomparire man mano che le risorse minerarie andranno esaurendosi.

A quel punto il declino di un'economia che nel frattempo si era focalizzata sull'industria estrattiva, sarà inevitabile.

Analizzando i dati della Corte dei Conti³, la regione Basilicata (dalla quale si estrae circa il 76% del greggio italiano) risulta aver impiegato gran parte delle *royalties* (quasi 1 miliardo di euro nell'arco di 15 anni) in spese correnti, prive di qualsivoglia ricaduta positiva rilevante sullo sviluppo economico dei territori, troppo spesso sperperando il denaro per eventi, restauri, sagre.

In Italia la legislazione nazionale non pone in sostanza alcun vincolo di utilizzo. Solo di recente ha previsto esclusivamente l'istituzione di un fondo beneficiario di una quota di *royalties* pari al 3% e che è finalizzato alla riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti e all'attivazione di una *social card* per i residenti nelle regioni interessate.

³ Corte dei Conti, "Indagine sull' utilizzo delle risorse generate dall'estrazione petrolifera", Deliberazione n. 71/2014/PRS

Tali misure risultano irrilevanti e non idonee a garantire una crescita economica sostenibile e a creare occupazione.

3. I Fondi di ricchezza Sovrani. Proposta per una gestione efficiente ed efficace delle risorse

La letteratura ha dimostrato d'altro canto che in presenza di istituzioni efficienti e trasparenti la "Maledizione delle risorse" può essere efficacemente contrastata.

Esistono numerosi casi di successo nella gestione di *royalties* e tributi da idrocarburi in genere. Fra le azioni maggiormente efficaci vi è senz'altro l'istituzione di un Fondo di Ricchezza Sovrano.

La Norvegia, ad esempio, ha costituito da molti anni il "*Petroleum Norwegian Fund*" che vale ad oggi 900 miliardi di dollari e attraverso il quale ha investito in 8000 imprese in tutto il mondo diversificando il proprio portafoglio e potendo garantire un reddito annuo da interessi e dividendi pari a 45 miliardi di dollari.

I Fondi sovrani di ricchezza sono definiti dall'OCSE come "*un insieme di assets posseduti e gestiti direttamente o indirettamente da un governo per perseguire obiettivi nazionali. Essi possono essere istituiti per: riserve valutarie in eccesso, vendita di risorse naturali limitate come petrolio, gettiti fiscali specifici o altre entrate in eccesso*"⁴. Tra gli obiettivi che un fondo può perseguire si segnalano: la diversificazione degli *assets*, l'ottenimento di un rendimento sulle riserve valutarie, l'aumento del risparmio pensionistico, la conservazione della ricchezza a favore delle generazioni future, la stabilizzazione dei prezzi, la promozione dell'industrializzazione e il perseguimento di obiettivi politici e strategici.

Oltre il 65% dei flussi che alimentano i Fondi sovrani di tutto il mondo è costituito proprio da risorse finanziarie derivanti dalla vendita di idrocarburi.⁵ In tal modo i governi sono in grado di convertire le risorse non rinnovabili ed esauribili in ricchezza finanziaria mediante la quale sostenere e sviluppare le comunità locali o addirittura l'intera nazione, nei casi in cui le risorse minerarie siano diffuse ed abbondanti (si pensi ad esempio ai Paesi Scandinavi). Ciò si realizza attraverso l'affidamento della gestione del Fondo a un organismo competente e professionale alle dipendenze del Ministero o altro organismo (Istituti con funzioni in genere analoghe a Cassa Depositi e Prestiti).

L'organo preposto alla gestione avrebbe, dunque, la funzione di investire gli ingenti flussi confluiti nel Fondo in numerose attività reali e finanziarie tali da poter, da un lato realizzare un reddito adeguato per lo sviluppo contingente e, dall'altro, conservare in termini patrimoniali la ricchezza redistribuendola equamente alle generazioni future.

⁴ A. Blundell-Wignall, Y.W. Hu, J. Yermo, Sovereign Wealth and Pension Fund Issues, OECD, "*Working Papers on Insurance and Private Pension*", Parigi, n.14, Gennaio 2008

⁵ International Working Group of SWF, "*Current Institutional and Operational Practices*", Settembre 2008

Numerosi sono gli Stati che hanno optato per la suddetta strategia. Fra gli altri, oltre alla già citata Norvegia, si segnalano:

- la Russia con il *Russian National Wealth Fund*
- gli Stati Americani dell'Alaska (*Alaska Permanent Fund*), del Texas (*Permanent University Fund*), dell'Alabama (*Alabama Trust Fund*), del North Dakota (*North Dakota Legacy Fund*) e della Louisiana (*Louisiana Education Quality Trust Fund*)
- lo Stato canadese di Alberta tramite l'*Alberta Heritage Savings Trust Fund*
- l'Angola con il *Fundo Soberano de Angola*
- l'Australia con il *Western Australian Future Fund*
- il Messico mediante il *Fondo Mexicano del Petroleo para la Estabilizacion y el Desarrollo*
- tutti gli stati Arabi del Medio Oriente.

Esistono pertanto delle *best practices* ben consolidate di cui l'Italia potrebbe beneficiare analizzando attentamente le opportunità e i pericoli operativi che potrebbero potenzialmente presentarsi.

4. Conclusione

A seguito delle recenti enunciazioni legislative si è intensificata la consapevolezza che il petrolio è una risorsa strategica di proprietà e di interesse nazionale. Rilevanti questioni si apriranno dunque con la modifica del Titolo V della Costituzione che riporta la competenza energetica in capo allo Stato.

Con riferimento alla gestione delle *royalties* ed al processo autorizzativo è doveroso sottolineare come in nessun altro contesto mondiale gli organi locali detengono poteri e benefici così alti come quelli italiani.⁶

L'opportunità di realizzare investimenti oculati e strategici presuppone capacità progettuale, amministrativa e tecnica che non è alla portata degli Enti di più piccole dimensioni. In aggiunta, le entrate di bilancio derivanti da tali *royalties* non sono vincolate a finalità specifiche lasciando agli amministratori ampi margini di discrezionalità, circostanza che imporrebbe una sana e accorta gestione dei capitali.

Si rende dunque necessaria, a mio avviso, una gestione statale dei proventi da estrazioni minerarie, stante l'inadeguatezza dei piccoli Comuni a gestire ingenti capitali.

In tal senso l'istituzione di un Fondo di Ricchezza Sovrano con gestione centralizzata da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze in maniera diretta o in alternativa in modo indiretto

⁶ Nomisma Energia, "Tassazione della produzione di gas e petrolio in Italia: un confronto", Gennaio 2012

attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, sarebbe perfettamente funzionale a realizzare un simile risultato e soprattutto sarebbe più che mai coerente con le recenti previsioni legislative riguardanti le competenze in materia energetica.

L'implementazione della presente proposta, in definitiva, potrebbe adeguare l'Italia a tutti gli altri Stati mondiali citati realizzando un'oculata, efficiente ed efficace politica economica nella gestione del petrolio.