

AS474 - DISCIPLINA DELLA RICERCA E DELLA COLTIVAZIONE DELLE RISORSE GEOTERMICHE

Roma, 12 settembre 2008

Senato della Repubblica
Presidente Senatore Renato Schifani

Camera dei Deputati
Presidente Onorevole Gianfranco Fini

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Presidente Onorevole Silvio Berlusconi

Ministro per lo Sviluppo Economico
Onorevole Claudio Scajola

Nell'esercizio dei poteri di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende porre in evidenza possibili distorsioni della concorrenza derivanti da alcune disposizioni della legge 9 dicembre 1986, n. 896, contenente la disciplina della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche. In particolare, l'articolo 3, comma 6 della legge n. 896/1986 attribuisce ad Enel, nei territori delle province di Grosseto, Livorno, Pisa e Siena, l'esclusiva in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche di interesse nazionale. Più in generale, oltre a tale regime di riserva in capo ad Enel, la medesima legge riconosce ad Enel ed Eni, in caso di concorso di più istanze relative alla stessa zona e a parità di condizioni, una preferenza nell'assegnazione del permesso di ricerca e della concessione di coltivazione, singolarmente o in contitolarità paritetica (rispettivamente, articolo 3, comma 3 e articolo 10, comma 2 della legge n. 896/1986). Infine, è prevista una durata trentennale della concessione di coltivazione e la possibilità di una sua proroga per "periodi non superiori a dieci anni ciascuno" (articolo 10, comma 3 della legge n. 896/1986).

In via preliminare, si osserva che la normativa nazionale di liberalizzazione del settore dell'energia elettrica (e in particolare il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, di attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) potrebbe portare a ritenere implicitamente abrogate le disposizioni in questione. Tuttavia, in assenza di un'esplicita previsione di legge che dichiarò decaduti i privilegi concessi ad Enel (e ad Eni) dalle citate norme, nel dicembre 2007 è stato sottoscritto presso il Ministero dello Sviluppo Economico un protocollo d'intesa, denominato "Accordo Generale sulla Geotermia", tra Enel Spa, da un lato, e la Regione Toscana, le Province di Grosseto, Siena e Pisa, 15 Comuni e 5 Comunità Montane delle aree geotermiche interessate, dall'altro, ai sensi del quale la Regione Toscana si impegnerebbe a prorogare al 2024 tre concessioni assegnate ad Enel per la coltivazione di risorse geotermiche, in scadenza, le prime due nel 2013 (in località Piancastagnaio, in provincia di Siena e in località Bagnore, in provincia di Grosseto) e la terza nel 2020 (in località Canneto, in provincia di Pisa).

Appare di immediata evidenza che un'eventuale proroga delle concessioni in capo al concessionario uscente, quale quella prefigurata nel menzionato protocollo d'intesa, rappresenta una forma di deroga alla concorrenza per il mercato, che consentirebbe il consolidamento "in via automatica" delle gestioni esistenti, traducendosi in un ostacolo all'accesso al mercato di nuovi operatori, incompatibile con un contesto di piena liberalizzazione del settore. Un confronto tra più operatori nell'ambito di procedure di gara per l'affidamento delle concessioni appare, invece, come peraltro già osservato dall'Autorità in più occasioni¹, idoneo a consentire un corretto confronto tra gli eventuali aspiranti concessionari, garantendo che le funzioni assegnate siano svolte con minori costi o, a parità di costi, con maggiori benefici per le comunità locali e, più in generale, per la collettività.

Ciò premesso, l'Autorità sottolinea l'esigenza di un intervento legislativo che consenta di precisare il quadro normativo di riferimento, nel senso di prevedere espressamente procedure che garantiscano una concorrenza per il mercato nell'assegnazione dei permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione di risorse geotermiche. In tal senso, la permanenza di diritto o di fatto di una riserva in capo ad Enel, in alcune zone del territorio italiano, per lo sfruttamento di una risorsa dalla quale si genera energia elettrica, nonché più in generale la sussistenza di un regime preferenziale nell'assegnazione delle concessioni geotermiche ad Enel ed Eni in caso di concorso di più istanze, non risultano coerenti con l'assetto ormai liberalizzato del mercato della generazione di energia elettrica. Tali norme appaiono, infatti, residui di un passato regime di monopolio legale nello sfruttamento delle risorse del sottosuolo presenti sul territorio. In casi simili, quali ad esempio la riserva attribuita ad Eni dalla legge 10 febbraio 1953, n. 136, per la ricerca e coltivazione di giacimenti di idrocarburi nell'area della Pianura Padana, il legislatore è espressamente intervenuto con un'apposita norma di legge che ha provveduto ad eliminare tale esclusiva (decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625), non lasciando così alcun margine di incertezza, né spazio per eventuali "comportamenti opportunistici" da parte delle amministrazioni locali.

¹ [In generale, riguardo al favor espresso rispetto al ricorso a procedure di gara, si vedano le seguenti segnalazioni: 20 ottobre 1998, (AS152) Misure di revisione e sostituzione di concessioni amministrative, in Boll. n. 42/98; 8 novembre 2001, (AS222) Disciplina dei servizi pubblici locali, in Boll. n. 43/01; 6 settembre 2005 (AS311), Modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, in Boll. n. 35 e 36/05.]

Nella prospettiva di una revisione della disciplina in materia di concessioni geotermiche, si pone in evidenza che, come più volte rappresentato dall'Autorità, l'affidamento in concessione attribuisce una posizione di privilegio al concessionario e dunque, al fine di attenuare gli effetti distorsivi della concorrenza connessi a siffatta posizione di privilegio, tale affidamento dovrebbe scaturire all'esito di procedure ad evidenza pubblica, volte ad individuare i concessionari sulla base di criteri di tipo oggettivo/qualitativo. Pertanto, fermo restando il principio che "la ricerca e la coltivazione a scopi energetici delle risorse geotermiche... sono considerate di pubblico interesse e di pubblica utilità" (articolo 1, comma 1 della legge n. 896/1986), che costituisce la motivazione stessa a fondamento del regime concessorio, la scelta del concessionario dovrebbe essere informata a criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori, e concludersi con un provvedimento adeguatamente motivato.

Peraltro, laddove fossero ritenuti ancora non integralmente recuperati gli investimenti effettuati dal concessionario uscente per lo svolgimento dell'attività, il loro valore residuo potrebbe essere posto a base d'asta nell'ambito della procedura ad evidenza pubblica per la scelta del nuovo concessionario. In tal modo, l'eventuale esigenza di indennizzare i costi non ancora recuperati sopportati dal concessionario uscente potrebbe essere conciliata con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi ad effettuare gli investimenti necessari fino alla naturale scadenza delle concessioni assegnate.

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà