

## ALLEGATO «A»

### PROGRAMMA DI QUALIFICAZIONE ED AMMODERNAMENTO DELLA RETE DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI

in attuazione dell'articolo 3, comma 1, della l.r. 5 ottobre 2004 n. 24 «Disciplina per la razionalizzazione e l'ammodernamento della rete distributiva dei carburanti»

#### INDICE

Introduzione

1. Razionalizzazione, capillarità, efficienza della rete distributiva dei carburanti per autotrazione ed esiti della programmazione regionale
  - 1.1 Definizioni e caratteristiche generali della rete carburanti
  - 1.2 La rete stradale ordinaria
    - a. Caratteristiche strutturali della rete
    - b. Ripartizione degli impianti per proprietà e per bandiera
    - c. La rete lombarda a confronto con quella delle altre Regioni italiane
    - d. La rete lombarda a confronto con l'Europa
    - e. La rete per ambiti e per bacini territoriali
    - f. Analisi dei volumi erogati
  - 1.3 La rete autostradale
2. Offerta e domanda di carburanti a basso impatto ambientale
  - 2.1 La rete del GPL
  - 2.2 La rete del metano
  - 2.3 Ricariche per veicoli elettrici e a idrogeno
  - 2.4 Gli erogati e i veicoli a basso impatto
3. Disposizioni programmatiche
  - 3.1 Obiettivi programmatici
  - 3.2 Classificazione e monitoraggio della rete di distribuzione carburanti
  - 3.3 Articolazione del territorio in bacini e loro dinamica
  - 3.4 Completamento della rete di distribuzione del metano
  - 3.5 Requisiti qualitativi necessari per la realizzazione di nuovi impianti al fine di assicurare un adeguato servizio al consumatore
  - 3.6 Tutela delle aree di interesse storico, ambientale e paesaggistico
  - 3.7 Requisiti qualitativi e quantitativi necessari per le modifiche degli impianti esistenti
  - 3.8 Requisiti relativi al dimensionamento delle aree sulle quali vengono collocati nuovi impianti
  - 3.9 Condizioni di incompatibilità degli impianti esistenti
  - 3.10 Criteri di sicurezza viabilistica e stradale da rispettare nella realizzazione degli impianti
  - 3.11 Agevolazioni per aree svantaggiate
  - 3.12 Raccordo tra programmazione regionale e procedure amministrative inerenti la realizzazione di nuovi impianti
  - 3.13 Disciplina applicativa
  - 3.14 Decorrenza di applicazione del programma

Allegato 1. Cartografia dei bacini territoriali ed elenco dei comuni di appartenenza

---

#### Introduzione

Il presente «Programma di qualificazione ed ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti» viene predisposto in applicazione di quanto stabilito all'art. 3 comma 1 dalla legge regionale 5 ottobre 2004 così come modificata dalla l.r. 7 agosto 2008 n. 25.

Il Programma, operando una verifica dello stato di avanzamento delle precedenti programmazioni regionali e aggiornandone gli obiettivi, si pone quale riferimento complessivo per la pianificazione comunale e per l'esercizio delle potestà consentite, rispettivamente, alla Giunta regionale ed ai Comuni in materia di distribuzione dei carburanti per autotrazione.

In tal senso, il Programma, che non assume aprioristicamente un termine temporale predefinito, rinviando ad apposite determinazioni che si rendessero necessarie in aggiornamento o in attuazione dello stesso per la verifica puntuale dei suoi esiti, fornisce ai Comuni gli indirizzi e le linee di lavoro che dovranno essere utilizzati per la stesura dei piani localizzativi di cui all'art. 6 della l.r. 24/04 e per lo svolgimento delle competenze, più in generale, loro attribuite dall'art. 5.

Il Programma si pone in linea di logica continuità col precedente «Programma di razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti» approvato con d.c.r. 15 dicembre 2004 n. VII/1137, che aveva dato prima attuazione alle disposizioni della l.r. 24/04, intervenuta a disciplinare in modo organico e compiuto il settore della distribuzione dei carburanti per autotrazione a seguito dell'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa esclusiva in materia, sancita nella riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. 3/01).

Va tuttavia ricordato che, se l'approvazione della l.r. 24/04 costituisce la piena espressione della potestà normativa regionale, già in precedenza Regione Lombardia aveva assunto un significativo ruolo di programmazione, governando di fatto lo sviluppo e l'ammodernamento della rete.

Fin dall'attribuzione alle Regioni – con l'art. 52 comma 1 lett a) del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 – delle competenze amministrative in materia di carburanti seppure nell'ambito degli indirizzi stabiliti dal Governo, Regione Lombardia si assunse il compito di ammodernare la rete carburanti, formata allora da circa 6.400 impianti e lo fece individuando soluzioni innovative per l'intero Paese.

Rileva infatti ricordare come il piano di razionalizzazione carburanti approvato da Regione Lombardia nell'ormai lontano 1987 e che introduceva una programmazione per bacini territoriali con obiettivi di erogato medio per bacino e con un meccanismo di rottamazione di un certo numero di impianti per poterne aprire o modificare altri, sia stato preso a modello dal legislatore nazionale per varare la legge 400 del 1988 che restò il punto di riferimento per tutta Italia per un decennio.

Con il d.lgs. 11 febbraio 1998 n. 32, il governo innovò ulteriormente la materia trasformando – salvo che sulla rete autostradale –

la concessione (introdotta nel 1970) in autorizzazione, demandandone il rilascio ai Comuni, confermando alle Regioni le competenze amministrative salvo riserve di regolamentazione statale ed infine prorogando il regime delle «rottamazioni» di impianti esistenti per un periodo transitorio di 2 anni.

Regione Lombardia emanò quindi, con la d.c.r. VI/1309 del 29 settembre 1999, un proprio atto di programmazione volto alla razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti in attuazione del citato d.lgs. 32/98, avverso il quale, comunque, il legislatore lombardo fece ricorso alla Corte Costituzionale, inutilmente, eccedendo l'eccesso di potere della riserva statale.

Consequentemente all'approvazione della legge 5 marzo 2001 n. 57, il cui art. 19 individuava la necessità di emanare un piano nazionale con le linee guida per l'ammodernamento della rete distributiva carburanti, venne varato il Piano, col Decreto del Min. del MAP, Antonio Marzano, del 31 ottobre 2001.

A seguire, il legislatore regionale, tra i primissimi in Italia, adottò il Regolamento regionale 13 maggio 2002 n. 2, per poi assumere, con la l.r. 24/04, l'esercizio della piena potestà normativa riconosciuta dalla Costituzione.

Regione Lombardia ha così sviluppato e consolidato un metodo ed un'impostazione programmatica che governano ormai solidamente e coerentemente alcuni aspetti fondamentali del settore della distribuzione dei carburanti per autotrazione. Tale impostazione, ben fotografata nella l.r. 24/04, ha mostrato di saper assicurare uno sviluppo qualitativo costante ed una articolazione localizzativa equilibrata della rete, nell'interesse, innanzitutto, del cittadino utente del servizio di rifornimento di carburanti e di coloro che necessitano di un'offerta di servizi qualificata sulla rete stradale primaria e secondaria.

Il presente Programma, pertanto, partendo dalla verifica dei risultati ottenuti dalle precedenti programmazioni, ne assume le scelte più funzionali e le aggiorna alla luce dell'evoluzione della rete, del mercato e delle esigenze di pubblico interesse che presiedono all'emanazione delle norme.

A questo riguardo, oltre all'evoluzione dei consumi e alle altre dinamiche proprie del mercato, hanno assunto nel tempo grande rilievo nella programmazione regionale e quindi anche in quella della rete distributiva dei carburanti per autotrazione, le logiche della salvaguardia ambientale, della prevenzione dell'inquinamento, innanzitutto atmosferico, della sicurezza, innanzitutto stradale, ed infine della tutela del patrimonio di servizio rappresentato da una rete capillare di punti vendita qualificati e facilmente individuabili da parte dell'utente.

Tra queste motivazioni ha assunto un ruolo sempre più determinante la componente ambientale, soprattutto in realtà come la Lombardia dove, considerando la particolare incidenza degli inquinanti da traffico veicolare, la necessità di una politica organica di prevenzione e contrasto alle emissioni inquinanti in atmosfera si è fatta più stringente. In tale contesto la diffusione di carburanti a basso impatto ambientale e l'adeguamento della rete distribuiva a tale esigenza sono divenuti veri e propri imperativi per le Pubbliche Amministrazioni.

Rileva ricordare come fin dal 2001 venne promossa a livello nazionale, anche a seguito di una assunzione precisa e forte di responsabilità da parte di Regione Lombardia, una politica di promozione degli impianti di distribuzione del metano per autotrazione e di supporto alla vendita di autoveicoli con propulsione a metano. Si trattò di un'iniziativa, sancita nell'Accordo siglato quell'anno dal MAP, da FIAT, ENI ed Unione petrolifera, ispirato alla capacità di *moral suasion* del Governo nazionale, che restò però lettera morta.

In Lombardia, contestualmente, il Governo regionale decise di avviare un'attività istruttoria di affiancamento agli Enti Locali e agli operatori dando vita ad una circostanziata analisi sulle opportunità di localizzazione di nuovi impianti per la distribuzione del metano per autotrazione nell'area milanese e, nel contempo, si spinse a varare, primo in Italia, specifici incentivi finanziari agli operatori (1) per la realizzazione di nuovi impianti per la distribuzione del metano, compatibilmente con le soglie massime ammesse dal regolamento comunitario sugli Aiuti di Stato alle imprese «*de minimis*». Tale azione ebbe, diversamente da quanto avveniva a livello nazionale, un qualche effetto, anche se ben al di sotto delle aspettative. Consequentemente il n. di impianti di distribuzione del metano per autotrazione in esercizio passò in Lombardia dai 26 del 2001 ai 43 del 2004, anche se i consumi di metano restavano fermi intorno ai 21 milioni di metri cubi l'anno.

L'inadeguatezza dei risultati sia sul piano quantitativo sia su quello della tempestività delle aperture, costrinse il Governo regionale ad una riflessione e all'adozione di misure cogenti, ancorché legate ad una fase transitoria, fino al conseguimento del risultato in termini di un'adeguata accessibilità sul territorio del prodotto metano per l'automobilista. Venne così emendata – con l'art. 29 della l.r. 11 dicembre 2006 n. 24 «Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente» la legge regionale 24/04, imponendo agli operatori, all'art. 9bis, l'aggiunta del prodotto metano in un numero minimo di impianti di distribuzione dei carburanti, nuovi od esistenti.

Tale meccanismo cogente, all'inizio decisamente osteggiato dalle compagnie petrolifere, consentì però da subito di addivenire ad una scelta razionale e condivisa di sviluppo della rete che, entro un orizzonte temporale congruo, avrebbe potuto così compiere il salto verso un diverso livello di offerta sul piano delle emissioni di inquinanti. Con l'Accordo siglato il 13 settembre del 2006 e formalizzato con la d.g.r. 20 settembre 2006 n. 8/3175, per la prima volta in Italia, singoli operatori, le loro Associazioni, istituzioni ed enti tecnici tutti, insieme alla Regione e all'ANCI Lombardia, si impegnarono in obiettivi concreti e temporalmente misurati di sviluppo della rete distributiva del metano per autotrazione, generando un impegno diffuso che non si era mai visto prima.

Questa leva istituzionale, unita alla riproposizione degli incentivi finanziari per gli operatori che intendessero riqualificare o costruire ex-novo impianti col prodotto metano (2), ha dato ottimi risultati se è vero che, a fronte dei 30 impianti preventivati nell'Accordo del 2006, ad oggi si stanno realizzando circa 80 impianti, con una chiamata a raccolta degli operatori del mercato che trova un consenso realizzativo sempre più ampio, sia nelle Compagnie petrolifere sia tra i Piccoli operatori, sia, infine, tra le catene della Grande Distribuzione Organizzata che stanno dotando i propri punti vendita di distributori di carburante.

In quest'ultimo scorcio di legislatura, l'azione di instancabile affiancamento agli operatori per risolvere problemi di carattere tecnico o, più spesso, amministrativo svolta dagli uffici della Regione ed il recentissimo bando per il finanziamento agli operatori che intendono inserire il prodotto metano nei propri impianti – d.g.r. n. 8/8888 del 20 gennaio 2009 e successivo decreto dirigenziale 28 gennaio 2009 n. 661 – hanno sancito il successo della politica regionale portando ad una fortissima accelerazione del processo di completamento della rete di distribuzione del metano per autotrazione con esiti che saranno descritti nel Paragrafo 2 di questo Programma.

Tali istanze costituiscono un completamento altamente significativo nella funzione e negli obiettivi di una programmazione regionale che era partita dalla sola preoccupazione di accrescere la produttività degli impianti e quindi di razionalizzare la rete attraverso una serie di misure atte ad accompagnare alla cessazione gli impianti meno efficienti.

Dalla sempre maggiore attenzione a finalità come questa discende anche la forte sinergia di questa Programmazione con gli strumenti e con le misure poste in essere in altri ambiti, contigui o trasversali, della sfera d'azione della Regione e degli Enti Locali.

Le disposizioni di cui al presente Programma, si collocano infatti, innanzitutto, all'interno della disciplina generale del commercio

(1) Il riferimento è innanzitutto alla d.g.r. 21 maggio 2004 n. 7/17604 con cui venne approvato il finanziamento per il «Progetto metano: distributori di carburante» a valere sul FRISL.

(2) Il riferimento è alla d.g.r. 3 aprile 2007 n. 8/4512 «Azioni per lo sviluppo della rete di distribuzione del metano per autotrazione. Bando per la realizzazione di impianti di erogazione».

e si intersecano con le specifiche norme in materia di somministrazione di alimenti e bevande (l.r. 24 dicembre 2003 n. 30) e di distribuzione della stampa quotidiana e periodica (legge 13 aprile 1999 n. 108 e seguenti disposizioni regionali).

Ma questo Programma si integra e si completa anche con la disciplina urbanistica di governo del territorio, come indica a chiare lettere il comma 6 della l.r. 24/04 quando prescrive ai Comuni di individuare nei proprio strumenti urbanistici specifiche localizzazioni ottimali per l'installazione di attività distributive in materia di carburanti.

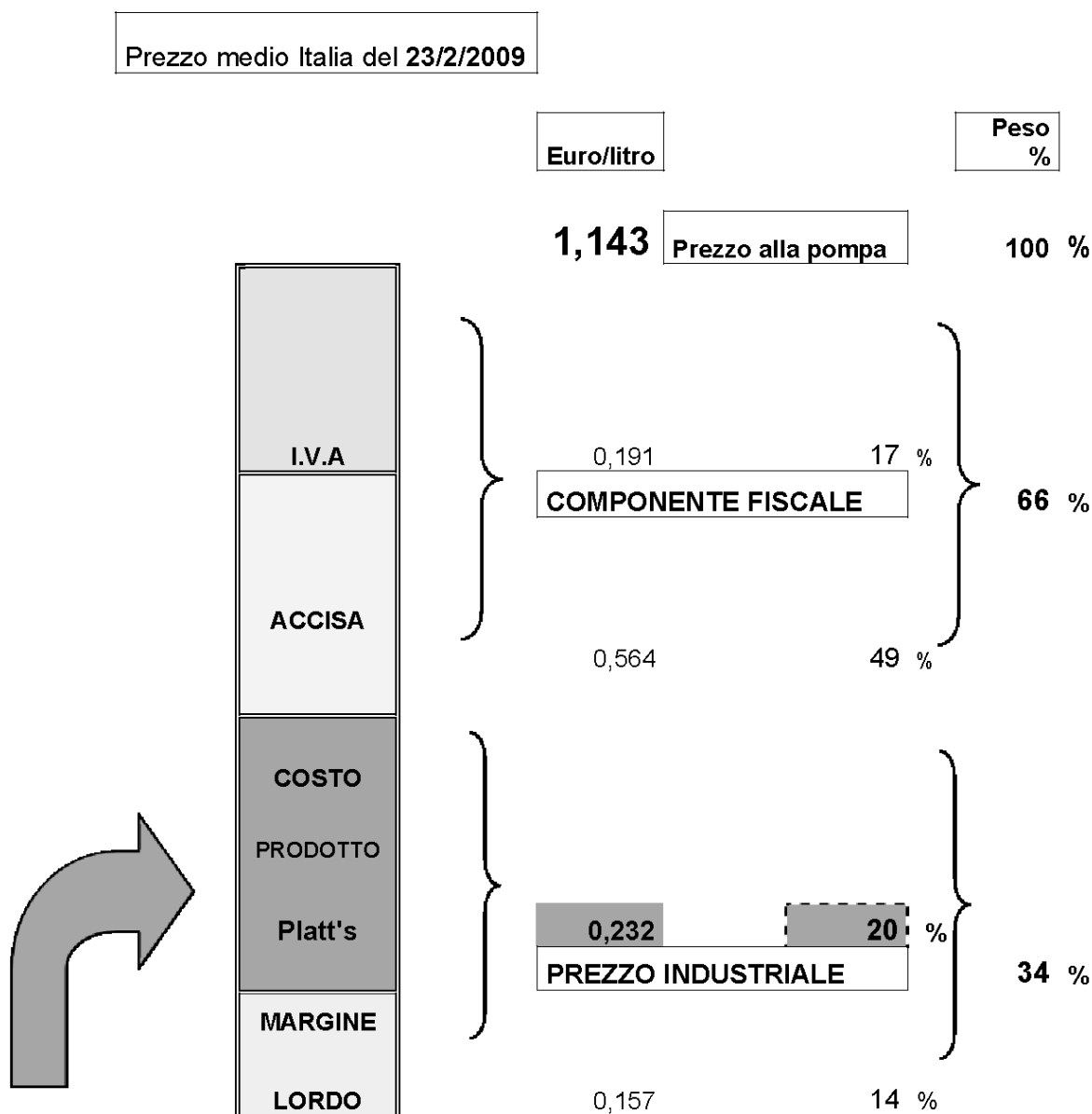
Allo stesso modo, una crescente rilevanza hanno assunto negli anni la disciplina della rete viabilistica, di cui al d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (cd. «Nuovo Codice della Strada») ed al Regolamento reg. 24 aprile 2006 n. 7, specie in merito ai requisiti di sicurezza stradale, così come la normativa in materia ambientale e paesaggistica, specie per la prevenzione e l'abbattimento degli inquinanti, ma anche per la riduzione dei consumi energetici e per la diffusione del ricorso alle fonti rinnovabili., così come, infine, la normativa igienico-sanitaria e quella in materia di sicurezza e di prevenzione incendi.

È solo guardando a questo insieme di norme, fortemente intrecciate tra loro, che si possono cogliere pienamente il senso e la portata delle disposizioni contenute in questo Programma.

Restano invece escluse dalla potestà del governo regionale il controllo sulla formazione dei prezzi e la disciplina delle modalità di gestione e vendita del carburante, che sono completamente rimesse alla contrattualistica tra operatori privati secondo quanto stabilito dalla delibera CIPE del 30 settembre 1993 che abolì il prezzo amministrato dei carburanti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, infatti, va ricordato che in Italia la formazione del prezzo è rimessa ai meccanismi del libero mercato, anche se la struttura del prezzo dei carburanti è solo in parte determinata da logiche di mercato e, per una componente assai più ampia, dalla fissazione dei coefficienti fiscali determinati dall'IVA e dalle Accise sul prodotto, che arrivano a spiegare il 66% circa dell'attuale prezzo delle benzine e del gasolio (Figura 1).

Fig. 1 – Struttura del Prezzo della benzina in Italia



**E' SOLO SU QUESTO SEGMENTO CHE HA EFFETTO LA RIVALUTAZIONE/ SVALUTAZIONE DELL'EURO NEI CONFRONTI DEL DOLLARO**

Per quanto concerne il secondo aspetto, invece, va ricordato che la programmazione di pubblico interesse detta norme relative soltanto ai requisiti per la localizzazione degli impianti, dettate da ragioni di carattere urbanistico, ambientale, igienico-sanitario e di sicurezza, mentre nulla si può disporre circa, ad esempio, i rapporti tra i soggetti che compongono la filiera di produzione e distribuzione dei carburanti e circa le modalità di gestione degli impianti.

Tornando per un momento al quadro generale delle competenze sullo sviluppo della rete, il quadro stesso si completa pensando che, oltre al legislatore regionale, dell'attività di vendita dei carburanti per autotrazione si interessano a vario fine (tutela della concorrenza, fiscalità, viabilità, sicurezza, etc.) sia il Parlamento e il Governo nazionali, sia Autorità quali quella per la tutela della concorrenza e del mercato o quella per l'Energia.

Si tratta in altri termini di un settore di attività economica iper-regolamentato per alcuni aspetti, ad es. quello fiscale, ma pressoché deregolamentato per altri.

Va infine sottolineato che, il presente Programma assume, purtroppo, un orizzonte congiunturale ma più probabilmente anche strutturale, almeno nel medio periodo, segnato da una brusca frenata non solo e tanto dei prezzi dei carburanti, con immediato beneficio per gli operatori a valle, per le imprese e per i consumatori, quanto e soprattutto dal fortissimo e inimmaginato calo dei consumi dei carburanti dovuto alla crisi dell'economia mondiale manifestatasi a partire dall'esplosione della bolla speculativa finanziaria nell'ottobre 2008.

In generale, il rallentamento delle attività industriali, dei trasporti di merci e della mobilità in generale dovuti alla crisi, hanno fatto registrare, secondo i dati forniti a livello nazionale dal Ministero per lo Sviluppo Economico, un calo del 10% dei consumi di gasolio per autotrazione nel mese di febbraio rispetto all'omologo febbraio 2008 (attestandosi quindi a 1.973.000 t) mentre, sempre a febbraio su febbraio 2008, le benzine hanno subito un calo del 9,9% (attestandosi a 789.000 t). Il trend prosegue quanto si era già visto a gennaio, dove il calo del gasolio per autotrazione era stato (sul gennaio 2008) dell'8,1% e quello delle benzine del 7,2%. Cali di grandissima portata che sono solo in piccolissima parte contrastati da un aumento dei consumi di GPL pari a +3,8% a gennaio e a +1,3% a febbraio, attestandosi rispettivamente a 82 e 79 tonnellate.

Questo scenario induce a riflettere, forse per la prima volta, su una contrazione generale ed accentuata dei consumi e del mercato complessivo e quindi su una maggiore concorrenza tra le componenti della filiera e tra gli operatori del settore, con una ricerca di misure di efficientizzazione che agiranno sicuramente da fattori di innovazione per l'intero sistema. Gli operatori dovranno con urgenza mettere mano ad una riduzione della capacità di raffinazione, oggi certamente sovradimensionata, ad un riordino del sistema di deposito e stoccaggio, e ricercare, non da ultimo, modalità di risparmio dei costi anche nella fase distributiva.

Una forte spinta all'innovazione e all'efficienza che nel mettere «in tensione» la catena distributiva rischia però di comprimere ulteriormente i margini degli anelli deboli della filiera, quelli più a valle, e di produrre effetti indesiderati sull'occupazione. È anche con questa preoccupazione in mente che il programma guarda con attenzione ed equilibrio allo sviluppo della rete distributiva.