

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2/2011

ALLEGRA CANEPA

Elementi di regolazione dell'e-mobility in Italia



G. Giappichelli editore

ALLEGRA CANEPA*

Elementi di regolazione dell'e-mobility in Italia

Sommario: 1. *Il settore dei trasporti e gli obiettivi europei di riduzione delle emissioni inquinanti* 1.2. *La strategia di promozione dei veicoli verdi* 1.2.1. *La semplificazione delle procedure relative ai finanziamenti europei nel quadro di un rafforzamento dell'efficacia normativa* 1.2.2. *Il programma di riduzione delle emissioni di CO2 da veicoli stradali: i primi interventi e le misure ancora da adottare* 1.3. *Gli «incentivi normativi»: la standardizzazione ed il c.d. meccanismo dei «supercrediti»* 1.3.1. *Il meccanismo degli standard e la sua applicazione per l'immissione sul mercato dei veicoli elettrici* 2. *La mobilità elettrica nella normativa italiana: le proposte di legge* 3. *I primi passi per la realizzazione del sistema di ricarica* 3.1. *Il nodo dell'organizzazione del servizio di ricarica* 3.1.1. *Il modello delle stazioni gestite da fornitori indipendenti e l'interazione con gli strumenti di pianificazione* 4. *Conclusioni*

1. Il settore dei trasporti e gli obiettivi europei di riduzione delle emissioni inquinanti

Negli ultimi anni l'Ue ha modificato la sua politica energetica per combattere il cambiamento climatico riducendo le emissioni di gas serra e cercando di sviluppare un'economia a basse emissioni di carbonio. A tale scopo sono stati approvati numerosi provvedimenti fra i quali un piano d'azione in materia energetica¹, una specifica direttiva in materia di fonti rinnovabili² e disposizioni per il settore dei trasporti. Quest'ultimo rappresenta uno degli ambiti in grado di dare un notevole contributo per la riduzione delle emissioni. Già la direttiva 2009/28/CE fissava

* Assegnista di ricerca Univ. di Milano.

¹ Si tratta del Piano d'azione dell'Ue per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico, COM (2008) 781.

Va ricordato che nell'ambito energetico sono state introdotte anche altre misure fra le quali in particolare il c.d. terzo pacchetto composto da 5 misure normative (il Reg. n. 713/2009 che istituisce un'Agenzia per la cooperazione dei regolatori, la direttiva n. 2009/72/CE relativa a norme comuni sul mercato interno dell'energia, la direttiva n. 2009/73/CE relativa a norme comuni sul mercato interno del gas naturale, il Reg. n. 714/2009 relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica, il Reg. n. 715/2009 relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto di gas naturale).

² Direttiva 2009/28/CE. I traguardi "20/20/20" in materia energetica sono stati ribaditi anche dalla Comunicazione della Commissione "Europa 2020", *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, COM (2010)2020 del 3/03/2010 e successivamente dalla Comunicazione *Energy 2020, A strategy for competitive, sustainable and secure energy*, COM (2010) 639 final del 10/11/2010.

un obiettivo per il 2020 del 10% di energia rinnovabile sul consumo finale di energia nel settore dei trasporti³.

Il Parlamento europeo ed il Consiglio avevano poi precisato come «i carburanti utilizzati nel settore dei trasporti contribuiscono in modo significativo alle emissioni globali di gas a effetto serra della Comunità (...) circa il 20% delle emissioni della Comunità è prodotto dalla combustione dei carburanti utilizzati nei trasporti su strada», a tal fine si prevede che «gli Stati membri richiedano ai fornitori di ridurre fino al 10% con la massima gradualità possibile le emissioni di gas ad effetto serra dovute ai carburanti⁴.

Sulle prospettive di sviluppo dei trasporti è stato infine approvato il *White paper*⁵. In esso si sottolinea sia la necessità di interventi per ridurre l'impatto ambientale sia quella di realizzare un coordinamento europeo sulle strategie "verdi" evidenziando come l'azione autonoma dei singoli Stati potrebbe influire negativamente per la realizzazione di un'area europea dei trasporti. Si afferma infatti come «*Coherence at EU level is vital – a situation where (for example) one Member State opted exclusively for electric cars and another only for biofuels would destroy the concept of free travel across Europe*»⁶.

Il documento mette in luce sia l'opportunità di porre in essere attività unitarie, sia i molteplici benefici che potrebbero derivare da un simultaneo intervento su tutte le tipologie di trasporto (stradale, ferroviario, marittimo, aereo) per raggiungere gli obiettivi di riduzione prefissati, seppur con azioni diversificate legate alle peculiarità dei singoli ambiti.

In questo quadro si delinea, per quanto concerne la circolazione su strada, l'opportunità di realizzare veicoli elettrici incentivando la progressiva costituzione di un mercato di tali mezzi. I benefici di una simile operazione, secondo il *White paper*, sarebbero ravvisabili non solo nella riduzione delle emissioni nocive ma

³ Sulle linee di intervento comunitario in materia di energia rinnovabile e riduzione delle emissioni esiste una bibliografia molto vasta. Fra gli altri: S. NESPOR, *Oltre Kyoto: il presente e il futuro degli accordi sul contenimento del cambiamento climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, p. 1 ss.; A. PASINI (a cura di), *Kyoto e dintorni. I cambiamenti climatici come problema globale*, Giuffrè, Milano, 2006; M. D'AURIA, *Primi passi per la riduzione in Italia delle emissioni di gas serra*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 708 ss.; M. CARLI, G. CARPANI, M. CECCHETTI, T. GROPPI, A. SINISCALCHI, *Governance ambientale e politiche normative. L'attuazione del protocollo di Kyoto*, Mulino, Bologna, 2008; A. MACCHIATI, G. ROSSI (a cura di), *La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, Mulino, Bologna, 2009; B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 841 ss.; M. MARLETTA, *Energia: integrazione europea e cooperazione internazionale*, Giappichelli, Torino, 2011.

⁴ Direttiva 2009/30/CE, art. 7-bis.

⁵ *White paper*, COM (2011) 144 final, *Roadmap to a single European transport area – towards a competitive and resource efficient transport system*, 28 marzo 2011.

⁶ *White paper*, cit., p.16.

anche del rumore e del congestionamento⁷. Si tratta di un punto già evidenziato in sede preparatoria del piano laddove si affermava che «*Moving away from oil will be inevitable. This is not only a great challenge, but also an opportunity for re-thinking the way mobility is organised in our society and for addressing a number of other serious and yet unresolved concerns: high levels of congestion, noise and air pollution in cities; thousands of deaths and millions of injuries on European roads. Equally Europe's security will be enhanced by diversifying away from a dependence on oil supplies increasingly from unstable parts of the world*»⁸. I primi atti per la promozione di queste vetture sono in fase di attuazione a livello europeo e gli Stati membri stanno cominciando a prevedere la diffusione di questi mezzi nei loro piani di mobilità per i prossimi anni⁹.

1.2. La strategia europea di promozione dei veicoli verdi

Già il piano SET, *Investire nello sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio*¹⁰, individuava fra gli obiettivi principali la realizzazione di una mobilità sostenibile¹¹ attraverso lo sviluppo di tecnologie pulite nel settore automobilistico¹².

Una simile azione rispondeva non solo alle sfide energetiche già evidenziate e ribadite anche dal recente Piano sull'efficienza energetica¹³ ma poteva rappresen-

⁷ Il White paper afferma che «*The use of electric, hydrogen and hybrid technologies would not only reduce air emissions, but also noise, allowing a greater portion of freight transport within the urban areas to take place at night time*», p.33.

⁸ *Commission Staff working document, SEC (2011) 391 final*, del 28 marzo 2011, p.48.

⁹ Si vedano in questo senso ad es. il *Memorandum para el impulso del vehiculo electrico en Espana*, del 18 novembre 2009 e il conseguente Piano di azione per la promozione della diffusione dell'auto elettrica in Spagna del 6 aprile 2010 nonché in Gran Bretagna il Piano della città di Londra, *An electric vehicle delivery plan for London*, del maggio 2009.

¹⁰ COM(2009) 519 def.

¹¹ Sul concetto di mobilità sostenibile e sulla sua correlazione con le scelte politiche C. TINTORI, *La mobilità sostenibile. Una questione ambientale europea*, in *Riv. bim. cult. pol.*, 2007, p. 537 ss.

¹² Nell'ambito automobilistico era stata emanata anche una direttiva specifica, 2009/33/CE, volta a promuovere i veicoli a ridotto impatto ambientale e basso consumo energetico nel trasporto su strada. La direttiva era specificamente rivolta ai veicoli acquistati dalle amministrazioni che forniscono servizi di trasporto pubblico su strada ed è stata recentemente recepita dall'Italia con D. Lgs. n. 24/2011 del 3 marzo 2011.

¹³ Secondo la Commissione l'ambito dei trasporti è «al secondo posto per quanto riguarda il potenziale di risparmio energetico». Vedi *Piano sull'efficienza energetica 2011*, COM (2011) 109 def. dell'8 marzo 2011, p.1.

tare anche una risposta al crollo della domanda nel settore automobilistico determinato dalla attuale crisi economica¹⁴.

Per questo la Strategia Europa 2020¹⁵ delineava un pacchetto di misure fra le quali la rapida realizzazione di infrastrutture *grid* di mobilità elettrica e il varo di un'importante iniziativa europea per le "auto verdi" per promuovere le nuove tecnologie (tra cui le auto elettriche) combinando ricerca, definizione di *standard* comuni e sviluppo del necessario supporto infrastrutturale.

Proprio per dare attuazione a queste previsioni è stata emanata una comunicazione specifica, *Una strategia europea per i veicoli puliti ed efficienti sul piano energetico*¹⁶, dedicata allo sviluppo e diffusione di veicoli leggeri e pesanti (e a due, tre ruote) non inquinanti ed efficienti sul piano energetico. In essa si afferma che «la tendenza generale verso il trasporto sostenibile implica che l'industria automobilistica europea potrà rimanere competitiva soltanto conquistando il primato nelle tecnologie verdi. L'industria europea dovrà perciò progressivamente uscire dalla situazione attuale e riorientare la sua produzione puntando su veicoli puliti ed efficienti». Per questo appare importante creare un mercato o meglio fare in modo che l'auto elettrica possa progressivamente conquistare quote del mercato automobilistico. La Commissione prevede infatti che dal 1-2% di vendite di autovetture nel 2020 si possa passare, grazie ai progressi tecnologici per le batterie, ad una quota del 11-30% nel 2030. Perché ciò possa avvenire, secondo la Commissione, sono necessarie azioni a medio e lungo termine quali in particolare: a) una riduzione sensibile dei prezzi al consumo e l'ingresso delle auto elettriche nel mercato di massa (tale azione è strettamente connessa agli sviluppi tecnologici e può essere resa possibile solo grazie ad essi) b) un coordinamento delle misure incentivanti proposte dagli Stati membri attraverso linee guida per stimolare la domanda e la verifica della compatibilità con il regime degli aiuti di Stato c) un supporto per le infrastrutture di ricarica (inteso sia come sostegno finanziario per gli investimenti che come sostegno per un migliore coordinamento fra le decisioni dei paesi membri) d) un'integrazione delle politiche di trasporto "verdi" con le politiche sull'utilizzo e l'incremento delle energie rinnovabili e) una semplificazione delle procedure amministrative per l'erogazione dei finanziamenti europei alla ricerca ed una maggiore efficacia della formazione europea f) un riesame della legislazione vigente sulle emissioni di CO₂ da veicoli stradali per verificare gli obiettivi raggiunti e gli ulteriori passi da compiere.

A tali azioni deve poi affiancarsi un ripensamento del sistema di *governance* per creare un maggiore coordinamento di tutti i soggetti coinvolti al fine di dotare l'Ue di un sistema di trasporti sostenibile con una base industriale competitiva. Al-

¹⁴ Sul punto si veda la Comunicazione della Commissione, *Un piano europeo di ripresa economica*, COM (2008) 800.

¹⁵ Comunicazione della Commissione COM (2010) 2020, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

¹⁶ COM (2010)186 def.

cuni Stati hanno infatti varato programmi nazionali per promuovere la mobilità elettrica ma l'assenza di coordinamento di tali iniziative rischia di determinare una frammentazione del mercato interno e di far perdere vantaggio competitivo a questa tecnologia (punto 3 della Strategia europea per i veicoli puliti).

Le priorità e gli obiettivi individuati nella Strategia sono stati ribaditi anche dal parlamento europeo in una risoluzione del 6 maggio 2010 sui veicoli elettrici¹⁷ nonché nelle Conclusioni del Consiglio competitività¹⁸ che sottolineano in particolare il potenziale, nel breve periodo, soprattutto delle auto elettriche. Si evidenzia infatti come esse rappresentino un'opportunità di rilancio del tessuto industriale europeo promuovendo innovazione, crescita ed occupazione e per questo appare fondamentale che l'Unione europea assuma un ruolo guida, nel rispetto del principio di sussidiarietà, per favorire la loro diffusione.

1.2.1. *La semplificazione delle procedure relative ai finanziamenti europei nel quadro di un rafforzamento dell'efficacia normativa*

Le norme europee possono svolgere un ruolo centrale per facilitare la penetrazione sul mercato di beni innovativi e ridurre i costi di produzione. Tali aspetti, proprio con riferimento ai veicoli elettrici, sono stati sottolineati dalla Comunicazione della Commissione *Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione. Riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità*¹⁹, laddove afferma che «le norme devono diventare parte integrante delle iniziative politiche e delle attività di ricerca fin dalla fasi iniziali. Dando impulso allo sviluppo di norme europee per questi nuovi beni economici e tecnologie emergenti [...] - come le automobili elettriche, le energie rinnovabili [...] - l'Europa può conferire un vantaggio concorrenziale alle sue imprese e agevolare gli scambi. Se si vuole che le norme svolgano questo ruolo di agevolare l'innovazione [...] l'Europa deve sviluppare metodi più flessibili per collaborare con gli enti normatori e chiedere che essi usino a loro volta l'intera gamma di strumenti per sostenere le politiche europee in modi idonei allo scopo perseguito»²⁰.

E' in questo quadro che si inserisce l'idea di intervenire sull'attuale disciplina di erogazione dei finanziamenti europei attraverso una semplificazione delle regole di gestione dei fondi strutturali²¹.

¹⁷ La risoluzione ha segnalato anche aspetti della normativa tecnica su cui è necessario intervenire per favorire la diffusione sul mercato dei veicoli elettrici (ad es. sul piano dell'omologazione dei veicoli e della sicurezza).

¹⁸ Si tratta del documento 10151/10 del 26 maggio 2010.

¹⁹ Si tratta della comunicazione COM(2010) 614 del 28/10/2010.

²⁰ COM (2010) 614 p. 4.4.

²¹ Reg. n.539/2010, in GUUE L158/1, del 24/6/2010.

A questa trasformazione ha fatto seguito una modifica specifica dei finanziamenti diretti al sostegno della ricerca e dell'innovazione per attuare una semplificazione ed una applicazione più efficace dei fondi. Nel Libro verde, *Trasformare le sfide in opportunità: verso un quadro strategico comune per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione dell'Unione Europea*²², vengono delineate le tappe di questo percorso. Il primo punto riguarda lo sviluppo di un quadro strategico comune basato sull'unificazione di tutti i finanziamenti europei a favore della ricerca e dell'innovazione (fondi strutturali, programma per la competitività e l'innovazione - CIP, iniziative dell'UE per l'innovazione come l'Istituto Europeo di innovazione e Tecnologia - IET, ecc.). Ad esso si affiancano misure di semplificazione dell'attuazione dei programmi quadro di ricerca attraverso la previsione di regole chiare e semplici nonché di strumenti efficaci per velocizzare le fasi di erogazione e di rendicontazione dei fondi. In questo senso si delinea la possibilità di fare maggiormente ricorso a pagamenti forfettari ed altri strumenti che permettano di valutare con ragionevole certezza e fissare *ex ante* l'importo necessario per realizzare un progetto²³. In particolare le direttrici di intervento appaiono tre: la prima, sulla quale alcune azioni sono già in atto²⁴, riguarda il miglioramento di aspetti pratici e del procedimento in grado di ridurre i tempi di concessione ed erogazione delle sovvenzioni²⁵; la seconda concerne modifiche della normativa esistente volte ad incrementare il grado di accettazione delle pratiche contabili correnti (costi effettivi ammissibili, costi personale, ecc.); infine la terza concerne i controlli (sia modalità di intervento che contenuto)²⁶.

Nel primo caso le modifiche riguarderebbero una semplificazione delle informazioni richieste e la creazione di una piattaforma informatica unica e comune per l'accesso e la gestione dei finanziamenti nonché una riorganizzazione delle

²² Libro Verde del 9/02/2011, COM (2011) 48.

²³ Si veda la proposta di regolamento del 22/12/2010, COM(2010)815, p. 4.1.

²⁴ A misure di semplificazione si faceva riferimento già nella base giuridica del 7° Programma quadro. Si veda la Decisione del Consiglio del 19 dicembre 2006 di attuazione del 7° Programma quadro per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione, in GU UE L 412 del 30/12/2006, p.1. Nel corso del 7° Programma alcune sono state attuate come il costante miglioramento degli strumenti informatici di supporto, il miglioramento dei servizi e documenti orientativi per i richiedenti, ecc.

²⁵ Sul punto si vedano sia la Comunicazione della Commissione *Semplificare l'attuazione dei programmi quadro di ricerca*, COM (2010)187 del 29/04/2010 che la Decisione *Tre misure per semplificare l'attuazione della Decisione n.1982/2006/EC del Parlamento europeo e del Consiglio e della Decisione del Consiglio n. 970/2006/Euratom e di modifica della Decisione C(2007)1509 e C(2007)1625*, COM (2011)174 del 24/01/2011.

²⁶ Sul meccanismo dei controlli G. GRASSO (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione (l'esempio dei fondi strutturali)*, Giuffrè, Milano, 2000; L. SEGNI, *I controlli sui fondi strutturali comunitari*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 1017 ss.; S. MENTO, *I poteri amministrativi della Commissione europea in materia di fondi strutturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 135 ss.; in particolare sulle verifiche contabili A.R. CARUSO, *Le verifiche amministrativo-contabili sui fondi sociali europei*, in *Lav. nella giur.*, 2010, p. 981 ss.

forme di sorveglianza attraverso una riduzione degli adempimenti ed una concentrazione su *audit* mirati basati su analisi del livello del rischio e controlli per la prevenzione delle frodi²⁷ che non sono ancora state eliminate completamente.

Nel secondo le azioni andrebbero ad incidere sui controlli orientandoli sempre di più sulla congruità dei profili scientifici piuttosto che su quella semplicemente finanziaria.

1.2.2. Il programma di riduzione delle emissioni di CO2 da veicoli stradali: i primi interventi e le misure ancora da adottare

Con il Reg. 443/2009²⁸ l'Ue si era data un programma ambizioso di riduzione delle emissioni di CO2 derivanti dai veicoli stradali definendo i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove immatricolate nella Comunità. Il regolamento riconosceva la necessità di intervenire in modo coordinato, a livello comunitario e nazionale, in quanto il trasporto su strada rappresentava «il secondo più ampio settore fonte di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione e le sue emissioni continuano a crescere. Se il suo impatto sui cambiamenti climatici dovesse continuare ad aumentare, metterà in serio pericolo le riduzioni ottenute in altri settori ai fini della lotta ai cambiamenti climatici» (cons.3). A seguito di tale intervento la Commissione aveva avanzato una proposta per la riduzione delle emissioni anche per i veicoli commerciali leggeri (furgoni)²⁹ e standard sempre più rigorosi per particolati ed ossidi di azoto³⁰ e predisposto un Regolamento per l'attuazione delle disposizioni del regolamento n. 443/2009 inerenti la comunicazione dei dati relativi all'immatricolazione delle autovetture nuove³¹. Per rendere efficaci le politiche di contenimento e diminuzione della CO2, secondo la Commissione, sono necessarie però anche altre azioni quali lo sviluppo di carburanti avanzati

²⁷ Solo per quanto concerne l'Italia la Corte dei Conti ha avuto modo di rilevare un incremento dei finanziamenti contestati che supera i 252 milioni di euro ripartiti fra fondi strutturali (circa 80%) e FEOAG – garanzia (circa 20%). Viene sottolineata anche la ripartizione territoriale delle irregolarità e le frodi evidenziando come siano interessate nello stesso modo le regioni meridionali (a danno del FESR) e quelle settentrionali (in particolare Lombardia) a danno del FSE. I dati sono contenuti in Corte dei Conti, Relazione annuale 2008 sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari (febbraio 2009), n. 2/2009 reperibile sul sito della Corte.

Per un quadro sulle revoche dei finanziamenti e i ricorsi contro tali provvedimenti davanti alla Corte di Giustizia C. ALVARO, *La politica regionale nella giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2009, p. 403 ss.

²⁸ Reg. CE n. 443/2009 del 23 aprile 2009 *che definisce i livelli di prestazione in materia di autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO2 di veicoli leggeri*, pubblicato in GU L 140 del 5/6/2009, p.1.

²⁹ COM (2009) 593 del 28/10/2009.

³⁰ I limiti euro 6 previsti dal Reg. Ce n.715/2007, in GU L 171 del 29/06/2007, p.1., si applicheranno a partire dal 2014.

³¹ Reg. (UE) n.1024/2010 del 10/11/2010, pubblicato in GU L 293 dell'11/11/2010, p.15.

sempre meno inquinanti e a basso contenuto di carbonio, biocarburanti sostenibili, una procedura efficace per la misura delle emissioni in condizioni di guida reali nonché altre misure in grado di contribuire a ridurre l'inquinamento dei mezzi di trasporto stradale quali sistemi di trasporto intelligente (comprese tecnologie di bordo), tecniche di guida a basso impatto ambientale (*ecodriving*), ecc³². In particolare, su una composizione maggiormente "green" dei carburanti, destinati a rimanere in vigore ancora per molti anni nonostante lo sviluppo dei progetti sui veicoli elettrici, possono essere fatti importanti passi avanti attraverso la diminuzione dei componenti maggiormente inquinanti. Ciò comporta l'adozione di limiti attraverso direttive europee che determinino un cambiamento dei comportamenti produttivi delle imprese.

Proprio su questi aspetti e sull'importanza di interventi normativi ha avuto modo di pronunciarsi anche la Corte di Giustizia europea nel caso C-343/09³³. Esso riguardava contestazioni alla direttiva 2009/30/CE avanzate dall'industria chimica Afton riguardo ai nuovi limiti introdotti dal provvedimento in merito alla concentrazione di additivo metallico nei combustibili³⁴ per i quali l'art.8 bis precisava anche che «detto limite può essere portato a zero qualora la valutazione di rischio lo giustifichi e non può essere aumentato a meno che la valutazione di rischio non lo giustifichi». Secondo la Afton, in assenza di inequivocabili dati scientifici sulla nocività dell'MMT, che la stessa reputava non sussistere per la presenza di alcuni studi scientifici in questo senso, i limiti fissati dalla direttiva europea risultavano, oltretutto fortemente pregiudizievoli per la ricorrente, contrari ai principi fondamentali di precauzione, parità di trattamento e certezza del diritto e chiedeva pertanto di annullare la direttiva. La Corte nella sentenza ha sottolineato in primo luogo la carenza di legittimità della Afton rispetto alla richiesta di annullamento della direttiva ed in secondo luogo, pur non entrando nel merito della complessa questione scientifica del grado di nocività dell'MMT, ha evidenziato come i limiti fissati dal legislatore europeo non presentino nessun errore manifesto di valutazione alla luce dei documenti scientifici di autorità indipendenti utilizzati per assumere la decisione (punto 42) e si inscrivano nel più ampio contesto di definire specificazioni minime per i carburanti ai fini della protezione della salute e dell'ambiente nel contesto della riduzione delle emissioni da gas ad effetto serra (p.54). Pertanto, visto il prin-

³² Sulle priorità individuate dalla Commissione si è espresso favorevolmente anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE), doc.2011/C51/08, in GU C051 del 17/02/2011, p.37.

³³ Sentenza CGCE dell'8 luglio 2010, causa C-343/09, *Afton Chemical Limited/Secretary of State for Transport*, in GUUE, C234, del 28 agosto 2010, p.14.

³⁴ L'art.8-*bis* limita l'impiego di un additivo metallico nei carburanti, il metilciclopentadienil-tricarbonil-manganese (MMT) stabilendo che la presenza di tale additivo non possa superare i 6 mg di manganese per litro a partire dal 1° gennaio 2011

cipio di precauzione³⁵ sul quale si basa la politica europea nel settore dell'ambiente e la difficoltà, nel caso specifico, di elaborare metodi di prova la Corte ha ritenuto che una misura come la limitazione dei quantitativi dell'MMT nei carburanti non andasse «oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi della direttiva 2009/30/CE»³⁶ di tutela della salute e dell'ambiente.

1.3. *Gli «incentivi normativi»: la standardizzazione e il c.d. meccanismo dei «supercrediti»*

Per rendere possibile l'affermazione sul mercato e la conseguente diffusione delle auto elettriche l'Unione europea ha ritenuto non solo di delineare strategie di breve e lungo termine ma anche di cominciare ad esaminare singoli aspetti per capire se siano necessari nuovi interventi normativi o modifiche della disciplina vigente. Infatti le regole esistenti possono non essere adeguate per le specifiche caratteristiche dei veicoli elettrici rischiando di renderne più difficile l'affermazione, oppure possono essere necessarie norme dirette ad incentivare la diffusione delle auto elettriche.

Esempi in questo senso sono offerti dalla proposta di applicazione obbligatoria del regolamento n.100 della Commissione economica per l'Europa delle nazioni unite (UNECE) ai fini dell'omologazione dei veicoli a motore o dall'introduzione del c.d. meccanismo dei supercrediti.

Nel primo caso l'intervento individuato è funzionale a garantire un certo livello di sicurezza dei veicoli elettrici e la loro affermazione sul mercato. Per i veicoli alimentati ad idrogeno e gas e per i biocarburanti esistono già norme in questo senso (v. Reg. CE n.79/2009 e direttiva n. 2009/30/CE) mentre per i veicoli elettrici la situazione appare più complessa per la presenza dell'energia elettrica.

Un altro esempio di intervento europeo per facilitare l'introduzione dell'auto elettrica è rappresentato dal meccanismo dei crediti previsto dal Reg. CE n.443/2009. Nel 2007 la Commissione aveva adottato due comunicazioni sulla riduzione delle emissioni (una di riesame della strategia per ridurre le emissioni di CO₂ delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri³⁷ e l'altra dedicata alla creazione di un quadro competitivo nel settore automobilistico per il XXI secolo –

³⁵ Sul principio di precauzione fra gli altri G. MAJONE, *What price safety? The precautionary principle and its policy implication*, in *JCMS*, 2002, p. 89 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Giuffrè, 2005; P. SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. Amm.*, 2010, p. 355 ss.; G. MAJONE, *Foundations of risk regulation: science, decision-making, policy learning and institutional reform*, in *EJRR*, 2010, 5 ss.

³⁶ Punto 55 della sentenza. Per un commento alla sentenza si veda la nota di A. GRATANI, *L'inquinamento atmosferico dall'utilizzo di additivi metallici nei veicoli: tra dubbi e ricerca continua di dati scientifici attendibili*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 87 ss.

³⁷ Si tratta della Comunicazione COM (2007) 19.

CARS 21³⁸) evidenziando come, in assenza di altri provvedimenti, non sarebbe stato possibile raggiungere l'obiettivo di 120 g CO₂/Km nel 2012. Le due comunicazioni sottolineavano l'importanza di un intervento della Commissione diretto ad introdurre una riduzione obbligatoria delle emissioni di CO₂ al fine di raggiungere l'obiettivo di 130 g CO₂/Km (in media) per il nuovo parco auto grazie anche a miglioramenti nei nuovi motori. Il Reg. 443/2009 ha quindi definito i livelli di prestazione in materia di emissioni dei nuovi veicoli leggeri fissando per ogni anno (a partire dal 2012) le emissioni specifiche medie che i costruttori sono tenuti a rispettare (art.4). In tale sede, però, si è anche individuato un meccanismo volto a favorire soprattutto l'immissione sul mercato di autovetture con emissioni molto basse (50g CO₂/Km) fra le quali rientrano le auto elettriche (per la metodologia di calcolo del contributo dei singoli veicoli alla riduzione di emissioni, compresi quelli elettrici, la direttiva 2009/30/CE, art.7 bis, rinvia a misure attuative specifiche). Il sistema previsto, c.d. dei supercrediti, stabilisce che nel computo delle emissioni medie di CO₂ effettuato per i costruttori, ogni nuova autovettura con emissioni specifiche di CO₂ inferiori a 50 g CO₂/Km darà un bonus consistente nella possibilità di produrre più auto di tipo "classico"³⁹.

Questa misura, pensata per stimolare l'introduzione di auto "verdi", richiede in realtà una diversa valutazione nel breve e nel lungo periodo in quanto gli effetti prodotti potrebbero essere differenti e conseguentemente anche l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti.

Nel lungo periodo infatti la disposizione potrebbe favorire la messa in circolazione di auto elettriche ed a basse emissioni sulla base del sistema di premialità introdotto, nel breve periodo però essa potrebbe avere un effetto distorsivo. Infatti la possibilità concessa ai produttori di autoveicoli di introdurre per ogni nuova vettura "verde" un maggior numero di autoveicoli classici ad alte emissioni potrebbe dare luogo ad un innalzamento piuttosto che ad una diminuzione delle emissioni di CO₂.

1.3.1. *Il meccanismo degli standard e la sua applicazione per l'immissione sul mercato dei veicoli elettrici*

A livello europeo esistono due tipi di standards: quelli sviluppati su richiesta della Commissione sulla base di quello che potrebbe essere definito un vero e proprio mandato agli *European standardisation bodies (ESO)*⁴⁰ e gli altri sviluppati su iniziativa di attori (quali *stakeholders*, ecc.).

³⁸ Si tratta della Comunicazione COM (2007) 22.

³⁹ In particolare l'art. 5 della direttiva 2009/30/CE prevede che ogni autovettura con emissioni inferiori a 50 g CO₂/Km conterà come 3,5 autovetture di tipo "classico" nel 2012; 3,5 nel 2013; 2,5 nel 2014, 1,5 nel 2015 e una autovettura nel 2016.

⁴⁰ Degli *ESO* fanno parte il *CEN (The European Committee for Standardisation)*, il *CENELEC (European Committee for electrotechnical standardization)* e l'*ETSI (The European Telecommunication Standard Institute)*.

La categoria di nostro interesse per quanto concerne le auto elettriche è la prima. Tale tipologia di standard fissa per i prodotti i requisiti minimi di sicurezza a livello europeo e riduce al minimo i rischi derivanti dall'utilizzo dell'oggetto una volta immesso sul mercato basandosi su quella che potrebbe essere definita una *risk-utility analysis*⁴¹. Il rispetto degli *standards* consente di ottenere l'autorizzazione all'immissione in commercio individuando in via preventiva le condizioni giuridiche per una compatibilità fra attività private e livello di rischio accettabile e permettendo all'utente finale di considerare quel prodotto sicuro⁴². Il ricorso agli *standards* appare in continua crescita ed essi rivestono un ruolo centrale nei settori maggiormente innovativi, come quello dei veicoli elettrici, nei quali possono notevolmente accelerare i processi di immissione sul mercato. E' la stessa Commissione a ricordarlo nella Comunicazione COM(2011)311/2 «*It is especially vital that in areas where Europe is the driving innovation force in developing new types of tradable goods, services and technologies – for example in areas such as electric vehicles, security, energy efficiency and smart grids – that the creation of the European standard be carried out rapidly with the aim of asserting it as an international standard. This would maximise first mover advantage and increase the competitiveness of European industry. In such cases, though the role of ESOs is vital, any delays in delivering the standard will lead to prompt legislative action by the Commission*»⁴³.

Tali *standards*, definibili di “armonizzazione”, contribuiscono in modo decisivo a rimuovere le barriere legate alle differenti regole tecniche presenti nei diversi paesi e favoriscono una convergenza. Però ciò avviene solo se il processo di fissazione degli *standards* risulta rapido e in linea con lo sviluppo tecnologico. Se ciò non accade, come sottolineato dalla stessa Commissione, si creano effetti fortemente negativi per il mercato. Essa ha infatti evidenziato come «*The main negative consequence of a slow standard-setting process is that conflicting national standards continue, which may create technical barriers in the supply chain or barriers to trade if the national standard is used as a protectionist instrument. Another consequence is that, in the absence of harmonised standards, businesses cannot use the relevant standard to confer a presumption of conformity and must demonstrate*

⁴¹ Sul punto F. CAFAGGI, *Product safety, private standard setting and information networks*, EUI working paper, Law 2008/17.

⁴² E' opportuno ricordare che la direttiva n. 95/2001/EC sulla sicurezza dei prodotti definisce come prodotto sicuro «qualsiasi prodotto che, in condizioni di uso normali o ragionevolmente prevedibili, compresa la durata e, se del caso, la messa in servizio, l'installazione e le esigenze di manutenzione, non presenti alcun rischio oppure presenti unicamente rischi minimi, compatibili con l'impiego del prodotto e considerati accettabili nell'osservanza di un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza delle persone» (art.2).

⁴³ Comunicazione della Commissione europea COM(2011)311/2, *A strategic vision for European standards: moving forward to enhance and accelerate the sustainable growth of the European economy by 2020*, p. 2. Va segnalato anche che il Parlamento europeo il 21/10/2010 aveva adottato uno specifico rapporto sul futuro della standardizzazione europea (doc. A7-0276/2010).

compliance with the essential requirements in accordance with the conformity assessment module set out in the applicable EU legislation. In both cases, businesses are prevented from saving costs incurred due to fragmentation of the internal market or conformity assessment procedures. Conflicting national standards or the absence of harmonised standards lead to higher transaction costs and higher per-unit costs caused by the need to produce divergent batches. Industry reacts to this situation by establishing informal standardisation channels for the rapid development of technical specifications to ensure interoperability which gain an international reach»⁴⁴.

Un esempio in questo senso è offerto proprio dai requisiti di omologazione necessari per la commercializzazione dei veicoli e dalla loro applicazione ai veicoli elettrici. Attualmente il Reg. CE n.661/2009 obbliga i costruttori a garantire la conformità dei veicoli rispetto ad una serie di requisiti tecnici fra i quali non figura la sicurezza elettrica per la quale, nel caso delle auto elettriche, servirebbe un secondo e diverso procedimento al fine poi di ottenere l'omologazione. Ciò potrebbe creare sia un rallentamento dell'immissione sul mercato di tali autoveicoli sia, in assenza di un intervento europeo, distinzioni fra i diversi paesi. Per questo il Consiglio europeo, in accordo con il *CENELEC*, ha ritenuto di dover individuare standard comuni. La soluzione in questo caso non ha richiesto un'elaborazione di requisiti specifici bensì un'estensione di applicazione di un regolamento già esistente. La direttiva 2007/46/CE infatti aveva esteso a tutti i veicoli stradali, compresi quindi i veicoli a propulsione alternativa, come le auto interamente elettriche e ibride, la normativa sull'omologazione dei veicoli a motore ed aveva previsto la possibilità di applicazione obbligatoria dei regolamenti UNECE ai fini dell'omologazione CE dei veicoli.

Fra di essi il Reg. n.100 stabilisce i requisiti di sicurezza per l'omologazione dei veicoli a propulsione elettrica (veicoli interamente elettrici e ibridi). L'introduzione di un'applicazione obbligatoria di questo regolamento, ai sensi della direttiva 2007/46/CE, come proposto dal Parlamento⁴⁵, determinerebbe automaticamente una semplificazione della procedura di omologazione facendo sì che tutti i veicoli elettrici commercializzati in Europa abbiano uno standard di sicurezza comune che garantisca gli utilizzatori rispetto a possibili contatti con parti del veicolo ad alta tensione. L'obbligatorietà del Reg. UNECE citato consentirebbe quindi un unico procedimento e tempi più brevi per l'omologazione dei veicoli.

Tale intervento non rappresenta l'unico caso di "standardizzazione" necessario per l'affermazione sul mercato dei veicoli elettrici e frutto di una collaborazione con gli organismi tecnici ESO. Infatti la Commissione ha conferito mandato al

⁴⁴ COM(2011)315/2, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on European Standardisation and amending Council Directives 89/686/EEC and 93/15/EEC and Directives 94/9/EC, 94/25/EC, 95/16/EC, 97/23/EC, 98/34/EC, 2004/22/EC, 2007/23/EC, 2009/105/EC and 2009/23/EC of the European Parliament and of the Council*, p.3.

⁴⁵ Si tratta della proposta COM (2010) 280 del 15/06/2010.

CENELEC⁴⁶ di individuare i requisiti tecnici da applicare in modo uniforme a livello europeo anche per la realizzazione di un sistema di ricarica dei veicoli che risulti perfettamente integrabile ed integrato. Su questo aspetto il CENELEC ha elaborato un primo rapporto nel giugno 2011 in cui ha delineato gli standard tecnici utilizzabili per le diverse tipologie di veicoli⁴⁷.

2. La mobilità elettrica nella normativa italiana: le proposte di legge

La messa in commercio e circolazione dei veicoli elettrici può richiedere l'introduzione di interventi normativi anche a livello statale. L'Italia, finora, non ha approvato provvedimenti legislativi sul tema ma sono state presentate alla Camera dei deputati due proposte di legge (rispettivamente proposta A.C. 2844 e A.C. 3553)⁴⁸ dirette a disciplinare una serie di aspetti.

Le due proposte hanno contenuto solo in parte simile e recentemente hanno iniziato il loro iter parlamentare congiuntamente, a seguito della decisione delle commissioni competenti per il provvedimento (rispettivamente la IX e la X che hanno deciso di procedere in sede congiunta all'esame). Il disegno di legge A.C. 2844 (c.d. proposta Lulli, primo firmatario) si dedica principalmente all'individuazione di misure di sostegno finanziario e non che possano favorire l'affermazione dei veicoli elettrici nel mercato italiano. La proposta A.C. 3553 (c.d. proposta Ghiglia) si sofferma su questi aspetti nonché sulla complessa ripartizione di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, sul ruolo dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, sulle misure di semplificazione delle procedure amministrative per la costruzione delle infrastrutture di ricarica attraverso interventi da parte dei comuni nonché sul regime tariffario. In particolare si prevede la necessità di una collaborazione fra tutti i livelli istituzionali per realizzare "interventi prioritari ed urgenti" quali adeguate reti infrastrutturali di ricarica. Tali azioni risultano infatti centrali per le politiche nazionali e regionali di tutela della salute e dell'ambiente, di riduzione delle emissioni nocive in atmosfera, di raggiungimento dei livelli prestazionali in materia di emissioni delle autovetture fissati dal Reg. 443/2009, di promozione dello sviluppo nel settore delle tecnologie avanzate (v. art.1).

⁴⁶ Si tratta del mandato della Commissione M/468, *Concerning the charging of electric vehicles*, del 4 giugno 2010, rep. sul sito <http://www.cenelec.eu>.

⁴⁷ Rapporto CENELEC, *Standardization for road vehicles and associated infrastructure*, giugno 2011, rep. sul sito del CENELEC.

⁴⁸ Disegno di legge A.C. 2844, *Norme per promuovere l'auto elettrica* – primo firmatario Lulli e disegno di legge A.C. 3553, *Disposizioni per la realizzazione di reti infrastrutturali a servizio dei veicoli alimentati ad energia elettrica* – primo firmatario Ghiglia.

Va segnalata anche l'esistenza di un altro provvedimento alla Camera sottoposto all'esame della Commissione Trasporti e dedicato ad altre tipologie di veicoli ecologici. Si tratta del documento AC 2184, *Misure per il sostegno dello sviluppo di sistemi di mobilità con impiego di idrogeno e carburanti ultrapuliti di nuova generazione di origine biologica*.

Si prevede inoltre un articolato sistema di misure dirette a favorire la diffusione dei veicoli elettrici sia attraverso interventi economici⁴⁹ che di semplificazione amministrativa.

Per quanto concerne il primo aspetto si individuano agevolazioni tributarie e incentivazioni dirette a sostenere l'acquisto (in misura decrescente negli anni fino al 2016, v. art.4)⁵⁰, detrazioni di imposta per la costruzione e installazione delle infrastrutture di ricarica negli edifici privati ed infine la possibilità di prevedere, su decisione delle amministrazioni comunali, forme di esonero/agevolazione collegate all'utilizzo dei veicoli elettrici per le tasse di occupazione di spazi ed aree pubbliche o per l'ICI.

Fra le misure di semplificazione vi sono le previsioni che ascrivono fra gli interventi di manutenzione straordinaria (art. 6) quelli di adeguamento degli edifici per la realizzazione delle infrastrutture di ricarica ascrivendoli fra le attività di edilizia libera ed il riconoscimento di un «diritto ai punti di ricarica». Quest'ultimo si esplica nella possibilità, in casi di condominio o comunione, di procedere all'installazione di punti di ricarica anche in presenza di un rifiuto del condominio (art. 8). In un quadro di accordo con Regioni ed Enti locali poi vengono introdotte misure volte a garantire una domanda iniziale di veicoli elettrici. Fra di esse si distinguono quelle dirette al «mercato pubblico» e quelle specifiche per il «mercato privato». Nel primo ambito rientra la previsione di punteggi specifici nei bandi di gara per il trasporto pubblico per le società o le organizzazioni che utilizzano veicoli alimentati ad energia elettrica. Il tipo di alimentazione in questo modo può assumere rilievo ai fini dell'aggiudicazione del contratto configurandosi, anche alla luce di quan-

⁴⁹ Sul punto in particolare V. CHOCTEAU, D. DRAKE, P.K. KLEINDORFER, R. ORSATO, A. ROSET, *Collaborative innovation for sustainable fleet operations: the electric vehicle adoption decision*, INSEAD Working paper, 2011, rep. sul sito ssrn.com.

⁵⁰ Sulle forme di incentivo per acquisto di veicoli ecosostenibili si veda in particolare M. PODERI, *L'esenzione temporanea della tassa automobilistica regionale e gli altri incentivi all'acquisto di veicoli ecosostenibili dopo la conversione in legge del decreto mille proroghe*, in *Finanza locale*, 2008, p. 77; ID., *I criteri di applicazione della normativa sugli eco-incentivi relativamente all'esenzione temporanea della tassa automobilistica regionale*, in *Finanza locale*, 2009, p. 54.

to affermato dalla giurisprudenza comunitaria⁵¹, come un elemento in grado di incidere sull'offerta presentata e sulla scelta dell'amministrazione aggiudicatrice.

Nel secondo si prevede per i veicoli elettrici privati la concessione dell'ingresso libero nelle zone ZTL e l'esclusione da blocchi, anche temporanei, della circolazione. Anche questa previsione può rappresentare un forte incentivo alla luce delle sempre più frequenti misure di limitazione del traffico⁵² assunte dagli enti locali per fronte ai problemi dell'inquinamento atmosferico.

L'esame dei due provvedimenti è stato unificato ed è attualmente in corso rendendo difficile al momento prevedere la tempistica di approvazione e quali delle misure contenute nei due disegni di legge saranno presenti nel testo definitivo. E' possibile però individuare fin da ora alcuni aspetti positivi ed incognite che caratterizzano le due proposte. In entrambi i casi è ravvisabile la volontà di regolamentare un ambito "nuovo" per il cui sviluppo appaiono importanti interventi in grado di "facilitare" il percorso (semplificazioni, incentivazioni, ecc.). In questo senso, specialmente la proposta c.d. Ghiglia, si caratterizza come un intervento organico capace di tenere in considerazione molte delle problematiche del settore (agevolazioni, indicazioni per l'AEEG, semplificazione dell'attività edilizia, punti di ricarica, adeguamenti urbanistici, sostegno alla ricerca, ecc.). Emergono però anche alcune criticità, fra le quali, la più importante e decisiva ai fini dell'approvazione finale appare quella della copertura finanziaria.

Va sottolineato come la proposta c.d. Lulli, differentemente da quella c.d. Ghiglia, tentava di individuare, già in sede di proposta, i fondi per attuare la legge e soprattutto l'ammontare delle spese per le misure fiscali e incentivanti previste ma la copertura suggerita appariva problematica visti i tagli che i fondi individuati (in particolare il fondo competitività e sviluppo) hanno subito in questo periodo di crisi economica e problemi di bilancio pubblico. La questione dei finanziamenti ne-

⁵¹ Si veda la sentenza CGCE, 17 settembre 2002, causa C-513/99, *Concordia Bus Finland*, pubblicata in *Foro Amm.-CDS*, 2002, p. 1936 ss. In tale pronuncia la Corte aveva riconosciuto la legittimità di un bando di gara contenente specifiche tecniche di valutazione relative al livello di emissione di ossido di azoto e al livello sonoro di autobus ritenendo che i criteri di aggiudicazione di un appalto pubblico in base all'offerta più vantaggiosa non dovessero necessariamente essere di natura economica e che, anche fattori privi di valore economico diretto, potevano incidere sul valore di un'offerta e sulla relativa aggiudicazione. In questo senso si veda anche CGCE, 10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C-28/02, *Commissione c. Germania*, in *Giur. it.*, 2003, p. 1926 ss. e CGCE, 4 dicembre 2003, causa C-448/01, *Evn Ag Wienstrom GmbH*, in *Foro Amm.-CDS*, 2003, p. 3505 ss. (con nota di G. GARZIA, *Bandi di gara per appalti pubblici e ammissibilità delle clausole cd. ecologiche*). Sull'argomento in particolare S. COGLIANI, *La selezione qualitativa degli offerenti e la relativa qualificazione*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 3343 ss.

⁵² Sul punto in particolare A. AMOROSINO, *Le limitazioni amministrative alla circolazione: profili critici*, in *Foro Amm.-TAR*, 2003, p. 3403 ss.; ID., *Il «road pricing» in salsa italiana: la tassa d'ingresso dei veicoli nei centri urbani*, in *Foro Amm.-TAR*, 2004, p. 2749 ss.; G. ENDRICI, *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 273 ss.; M. CALABRO', *Istituzione di una zona a traffico limitato e profili di criticità connessi alla previsione di limitazioni alla libertà di circolazione*, in *Foro Amm.-TAR*, 2009, p. 1754 ss.; M.A. MAZZOLA, *L'ecopass non equo*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 129 ss.

cessari rimane quindi aperta e di non semplice soluzione soprattutto laddove si scegliesse di introdurre una vasta gamma di misure di sostegno contemporaneamente come delineato nella proposta AC3553. In essa infatti le forme di supporto riguardavano i consumatori (sia nell'acquisto dei veicoli che nelle spese per l'installazione di punti ricarica), le amministrazioni (ai fini della realizzazione delle infrastrutture) e la ricerca tecnologica nel settore.

L'aspetto degli incentivi appare in ogni caso degno di un'attenta riflessione perché può rivestire un ruolo di fondamentale importanza nella prima fase (corrispondente all'ingresso sul mercato) proprio per l'elevato costo dei veicoli elettrici rispetto agli altri⁵³.

3. I primi passi per la realizzazione del sistema di ricarica

In assenza di una normativa specifica vanno segnalati alcuni interventi regolatori a favore dei veicoli elettrici.

In particolare l'AEEG è recentemente intervenuta nel mercato dei veicoli elettrici per modificare una delibera in grado di ostacolare il pieno sviluppo dei progetti pilota in corso e principalmente per la realizzazione di infrastrutture di ricarica sul territorio sia pubbliche che private.

La configurazione più diffusa dei veicoli elettrici in circolazione si basa sulla ricarica della batteria anche se esistono sperimentazioni relative ad un sistema di sostituzione nelle stazioni di rifornimento⁵⁴. Ad oggi lo sviluppo della mobilità elettrica è collegato quindi alla possibilità di effettuare operazioni di ricarica della batteria dei veicoli sia in luoghi privati sia presso infrastrutture di ricarica a pagamento aperte al pubblico.

Il primo intervento dell'AEEG ha riguardato principalmente gli spazi o locali destinati a parcheggi privati, intesi come destinati in via permanente al servizio di singole unità immobiliari e quindi specificamente individuati⁵⁵, e la possibilità di prevedere in essi un punto di ricarica per veicoli elettrici. L'Autorità è intervenuta con la delibera del 19 aprile 2010 (ARG/elt 56/10) ed ha modificato le disposizioni del Testo integrato relative all'erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica (deliberazione n. 348/07, allegato A, TIT) nonché su quelle relative alle condizioni economiche di erogazione del servizio di connesio-

⁵³ Sull'argomento K.S. GALLAGHER, E. MUEHLEGGGER, *Giving green to get green: incentives and consumer adoption of hybrid vehicle technology*, Ksg working paper, 2008, rep. sul sito *ssrn.com*; S. EAVES, J. EAVES, *A comparison of the economic and energy-security benefits of natural gas and electrified vehicles*, 2009, reperibile sul sito *ssrn.com*; si consenta inoltre il rinvio a quanto già evidenziato sul tema nel Rapporto annuale, L. SENN (a cura di), *Sviluppare la mobilità elettrica: tecnologie, ambiente, infrastrutture, mercato e regole*, Fondazione Energylab, GieEdizioni, 2011, p. 204 ss.

⁵⁴ Sul punto T. STEINWEG, *The electric car battery: sustainability in the supply chain*, SOMO working paper, 2011, rep. sul sito *ssrn.com*.

⁵⁵ Sulle diverse tipologie di parcheggi privati in particolare M. ANNUNZIATA, *I parcheggi privati e pubblici nel diritto vigente*, Cedam, Padova, 2003, p. 2 ss.; A. LUMINOSO, *Nuove questioni su parcheggi e condominio*, in *Riv. giur. ed.*, 2007, p. 171 ss.; G. MESCIA, V. DI CONCIA, *I parcheggi pertinenti alle abitazioni: profili pubblicistici*, in *Giur. merito*, 2009, p. 280 ss.

ne (allegato B, TIC). Esse stabilivano infatti: a) il principio dell'unicità della fornitura per unità immobiliare e tipologia di contratto b) l'impossibilità di connessione di infrastrutture di ricarica a punti di prelievo regolati con contratti della tipologia "utenze domestiche".

Tale impostazione rendeva sostanzialmente impossibile prevedere una pluralità di punti di prelievo in luogo ad accesso riservato, principalmente abitazioni, con tutte le conseguenze che ne derivavano per la ricarica di auto elettriche.

Con la delibera ARG/elt 56/10 l'AEEG ha quindi cambiato tali previsioni consentendo di derogare alle regole dell'unicità del punto di prelievo (co. 5.1. TIC) e introducendo la possibilità di richiedere al fornitore l'introduzione di più punti di ricarica, ognuno con un misuratore, per l'alimentazione di veicoli elettrici in abitazioni private, aree condominiali, aree aziendali destinate a parcheggio di flotte veicoli, ecc. Si afferma infatti che «la disposizione di cui al comma 5.1. del TIC, che stabilisce il principio dell'unicità della fornitura per unità immobiliare e tipologia di contratto, potrebbe rivelarsi di ostacolo alla installazione di infrastrutture di ricarica nel caso di aree condominiali destinate a parcheggio, aree destinate a parcheggio appartenenti ad aziende, stabilimenti industriali e simili, qualora in relazione alla medesima unità immobiliare dovesse prevedersi una pluralità di punti di prelievo dalla rete».

Rimane ovviamente aperta la questione della presenza, soprattutto nelle grandi città, di un numero sufficiente di spazi privati per poter localizzare punti di ricarica e delle possibili resistenze condominiali al loro inserimento. Proprio per il superamento di quest'ultima problematica potrebbe essere utile la proposta del diritto di ricarica prevista dalla proposta di legge Ghiglia.

3.1. *Il nodo dell'organizzazione del servizio di ricarica*

Le infrastrutture di ricarica pubblica possono essere caratterizzate da un numero relativamente limitato di stazioni di rifornimento ad alto fattore di utilizzo gestite da fornitori indipendenti (che potremmo considerare assimilabile al modello delle stazioni di rifornimento del carburante) oppure da un numero più alto di punti di ricarica diffusi sul territorio.

Nel primo caso è possibile ritenere che le infrastrutture necessarie siano facilmente duplicabili e con costi sostenibili mentre nel secondo caso i costi appaiono maggiori e l'infrastruttura, per caratteristiche, può essere ricondotta alla categoria del monopolio naturale. Proprio questa differente configurazione determina effetti sul mercato della gestione delle infrastrutture permettendo di ipotizzare un mercato aperto e concorrenziale (*modello service provider in concorrenza*) nel primo caso ed un regime di esclusiva con l'individuazione di un soggetto mediante gara nel secondo caso. In quest'ultima situazione le stazioni di ricarica sarebbero capillarmente diffuse sul territorio e sotto il profilo economico potrebbero presentare i caratteri del monopolio naturale. Per questo si può ipotizzare una gestione da parte di un unico soggetto (*modello service provider in esclusiva*) che coprirebbe l'intero territorio di riferimento dell'ente locale. L'esclusiva dovrebbe essere riconosciuta da un'amministrazione pubblica, con valenza tipicamente territoriale (comune, provincia, ecc.) e il servizio dovrebbe essere regolato mediante gara o attra-

verso un sistema tariffario in grado di evitare che il gestore consegua profitti eccessivi. Tali ipotesi sono evidenziate dall'AEEG sia nel documento di consultazione⁵⁶ che nella indagine conoscitiva trasmessa al parlamento⁵⁷. Ad esse viene affiancata anche una terza ipotesi e cioè la gestione delle infrastrutture di ricarica nell'ambito della concessione per il servizio dell'energia elettrica (*modello distributore*). Tale soluzione avrebbe il vantaggio di consentire, rispetto al modello in esclusiva, una riduzione dei costi ma richiederebbe un intervento normativo perché le attività di ricarica fino ad ora non rientrano nelle attuali concessioni per il servizio di distribuzione dell'energia elettrica⁵⁸. Sarebbe pertanto necessario chiarire se il servizio di ricarica possa essere assegnato in concessione ed a quale livello territoriale e, nel caso, se possa essere ricompreso nella concessione di distribuzione dell'energia elettrica.

Nella valutazione delle ipotesi descritte per l'organizzazione del servizio di ricarica si dovrà infine tenere conto di quanto recentemente previsto dal D.L. 138/2011, convertito in L. 148/2011⁵⁹, in materia di servizi pubblici locali. Esso stabilisce infatti che gli enti locali debbano verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali limitando l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi nelle quali la libera iniziativa economica non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità⁶⁰.

3.1.1. *Il modello delle stazioni gestite da fornitori indipendenti e l'interazione con gli strumenti di pianificazione*

Qualunque sia il modello scelto uno dei nodi principali appare quello della possibilità di ricarica dei veicoli e quindi il numero e la dislocazione delle relative colonnine.

⁵⁶ DCO 37/10 cit., p. 2.10 ss.

⁵⁷ AEEG, *Indagine conoscitiva sullo sviluppo della mobilità elettrica, memoria per le commissioni riunite Trasporti ed Attività produttive della Camera*, 21 gennaio 2011, pubblicata sul sito dell'Automotività.

⁵⁸ Sulle concessioni di distribuzione di energia elettrica esiste una vasta letteratura, fra gli altri G. DI GASPARÈ, *Il mercato comunitario dell'energia elettrica e la concessione di distribuzione dopo il D. Lgs. 79/99*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, p. 36 ss.; F. DI PORTO, *Il decreto Bersani (d. lgs. n.79/99). Profili pro-concorrenziali della riforma del mercato elettrico*, in *Conc. mer.*, 2000, p. 407 ss.; ID., *Regolazioni di prima e seconda generazione. La liberalizzazione del mercato elettrico*, in *Merc. conc. reg.*, 2003, p. 2 ss.; L. AMMANNATI, *Tutela della concorrenza e accesso al mercato dei servizi pubblici locali dell'energia: il caso del gas*, in ID. (a cura di), *Monopolio e regolazione pro-concorrenziale nella disciplina dell'energia*, Giuffrè, Milano, 2005; F. VETRO', *Il servizio pubblico a rete. L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 213 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione dei mercati energetici tra l'autorità per l'energia e il gas e il governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, p. 435 ss.

⁵⁹ Tale provvedimento è stato pubblicato in GU, serie generale, n.216 del 14 settembre 2011.

⁶⁰ Si veda in particolare l'art.4 co.1 e 8.

La stessa AEEG ha avuto modo di affermare che «le infrastrutture di ricarica affinché possano svolgere la propria funzione in modo efficace, necessitano di una adeguata diffusione sul territorio a partire dalle aree urbane»⁶¹.

Come evidenziato in precedenza l'Aeeg è già intervenuta per facilitare la realizzazione di punti di ricarica privata. Pertanto appare utile soffermarsi sulle questioni relative alle ricariche pubbliche. In questo senso, alla luce del modello prescelto, deve essere attentamente valutato sia il numero di colonnine⁶² da realizzare sia la loro dislocazione. Gli strumenti di pianificazione comunale infatti avranno un ruolo importante soprattutto nel momento in cui vi sarà il passaggio dai progetti pilota ad una diffusione al pubblico dei veicoli elettrici.

Seppur con le dovute differenze, per affrontare questi aspetti può essere utile richiamare quanto attualmente previsto per l'installazione delle stazioni di distribuzione dei carburanti e le pronunce giurisprudenziali in materia. Peraltro, specialmente se il modello adottato per il servizio di ricarica fosse quello in concorrenza, sarebbero ravvisabili forti analogie.

Nel settore del carburante il D. Lgs. n. 32/98 stabiliva che per consentire la realizzazione della rete di distribuzione e la semplificazione del procedimento di nuovi impianti su aree private, i comuni individuavano i criteri, i requisiti e le caratteristiche delle aree sulle quali potevano essere installati tali impianti (art. 2)⁶³. La L. 133/08 ha poi previsto che, in ossequio al principio di tutela della concorrenza, l'installazione di un impianto di distribuzione di carburanti non può essere subordinato al rispetto dei vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici⁶⁴. Vi sono però dei limiti applicabili all'introduzione di nuove stazioni e che risultano individuati in esigenze di sicurezza, caratteristiche della strada (es. problemi di visibilità, ecc.) e motivi correlati alla circolazione stradale. Sul punto una recente sentenza del TAR Toscana ha osservato come l'ente proprietario della strada mantenga margini di discrezionalità per decidere limitazioni quantitative delle stazioni di servizio e dei relativi accessi da autorizzare in relazione alle condizioni di sicurezza necessarie per la circolazione⁶⁵. L'installazione ed il potenziamento di tali impianti risultano quindi subordinati a semplice autorizzazione

⁶¹ AEEG, deliberazione del 15 dicembre 2010, ARG/elt 242/10.

⁶² Per un'analisi, per analogia, di alcuni problemi che potrebbero presentarsi in fase di introduzione delle colonnine si veda in particolare M. BASSANI, *Localizzazione di impianti di distribuzione del carburante nei centri commerciali*, in *Urb. app.*, 2008, p. 334 ss.; L. LOVECCHIO, *L'occupazione di suolo pubblico tra beneficio economico e mera utilizzazione materiale dell'area*, in *Giust. trib.*, 2008, p. 4.

⁶³ Sul punto V. MELE, *La localizzazione degli impianti di distribuzione dei carburanti nel D. Lgs. n.32 del 1998: profili urbanistici*, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, p. 637 ss.

⁶⁴ D.L. n. 112/2008 convertito in L. n.133/08, art. 83-bis, co. 17.

⁶⁵ Si vedano sia la sentenza Cons. Stato, Sez. IV, del 18/10/2010, n.7548 che la sent. T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. III, del 4/02/2011, n.216, rep. sul sito *giustamm.it*.

(comunale, provinciale, ecc. a seconda del tipo di strada) divenendo così, come chiarito dal Consiglio di Stato, di competenza dirigenziale⁶⁶.

Da ciò, secondo la giurisprudenza, deriva che «I piani comunali di realizzazione della rete distributiva dei carburanti non rivestono soltanto una funzione urbanistica (...) ma rappresentano una forma di organizzazione di un servizio mediante l'individuazione dei criteri, requisiti e caratteristiche delle aree su cui possono essere installati gli impianti di distribuzione, effettuata a valle degli indirizzi di programmazione regionale ed in accordo con una molteplicità di interessi pubblici»⁶⁷. In questo senso i distributori vengono qualificati come utilizzazioni complementari delle aree, compatibili con qualsiasi destinazione specifica di zona, fatti salvi i vincoli storici e ambientali⁶⁸. E' da ritenere quindi che anche le stazioni di rifornimento dei veicoli elettrici possano seguire un analogo meccanismo autorizzativo e possano richiedere piani di realizzazione della rete distributiva soprattutto alla luce del fatto che devono essere garantite condizioni di sicurezza per la presenza di energia elettrica. Quest'ultimo elemento potrebbe risultare di minore rilievo nel caso in cui vi fosse un'evoluzione delle batterie attuali ed il perfezionamento di un rapido sistema di sostituzione nelle stazioni di servizio.

Infine è opportuno ricordare come, a seconda del tipo di stazione considerata, possano essere collegati all'erogazione del carburante anche altri servizi (per es. ristorazione) dai quali derivano ulteriori implicazioni sul piano ad es. della tassazione o occupazione di aree pubbliche. Un luogo di rifornimento di tale tipo sarebbe compatibile anche con i veicoli elettrici anche se probabilmente non si tratta di un'opzione in grado di affermarsi nel breve periodo.

Nel medio periodo potrebbe affermarsi piuttosto una tipologia di stazione "mista" e cioè caratterizzata dalla contestuale possibilità di ricaricare veicoli elettrici e fornire carburante a quelli tradizionali. In questo caso sarebbero necessari adeguamenti dei luoghi di rifornimenti esistenti secondo regole simili a quelle già descritte.

La tipologia di stazione di rifornimento e l'affermazione del "modello distributore di carburante" appare di non semplice realizzazione nel breve periodo anche per un altro elemento corrispondente alle modalità di pagamento della ricarica effettuata. Se infatti dovesse esserci un sistema basato sul contratto con un operatore che fornisce il servizio diventerebbe più difficile pensare ad un modello quale quello vigente per i carburanti. Quest'ultimo infatti richiederebbe una colonnina "intelligente" in grado di operare in tempi brevissimi lo *switching* fra operatori per far accedere ogni cliente all'operatore con il quale ha il contratto (ed alla relativa tariffa) oppure la presenza di più operatori in concorrenza e dotati di proprie reti basate su numerosi punti ricarica.

⁶⁶ Sentenza Cons. Stato, Sez.V, del 22/10/2007, n.5500, rep. sul sito *giustizia-amministrativa.it*.

⁶⁷ Sentenza T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, del 25/5/2005, n.4118, pubblicata in *Foro Amm. TAR*, 2005, p. 1563.

⁶⁸ Sul punto N. CENTOFANTI, *Diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2008, p. 369.

4. Conclusioni

Per lo sviluppo dei veicoli elettrici e la loro immissione sul mercato rimangono aperte numerose questioni sia dal punto di vista tecnico che giuridico. In particolare la normativa che dovrebbe supportare il passaggio dalla sperimentazione alla diffusione delle auto elettriche risulta lacunosa ed ancora in fase di elaborazione specialmente a livello nazionale. Tali ritardi possono avere gravi conseguenze ed è per questo che a livello europeo sono stati mossi i primi passi attraverso l'emanazione di alcune direttive e l'assegnazione di compiti di armonizzazione agli organismi di standardizzazione. Questi ultimi, individuando i parametri comuni europei per la circolazione e diffusione di veicoli elettrici da rendere obbligatori attraverso l'inserimento in provvedimenti europei, possono consentire l'introduzione di miglioramenti anche nei progetti pilota attualmente in corso. A livello nazionale, specialmente in Italia, la situazione appare ancora complessa non solo per l'assenza di una normativa nazionale di riferimento (ad oggi la proposta c.d. Ghiglia, nonostante la discussione attuata in commissione, non è ancora arrivata in aula) ma anche per il conseguente ritardo di azioni a livello locale. Gli unici interventi di semplificazione e sostegno ai veicoli elettrici finora adottati e sopra descritti sono quelli dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

Da questa situazione possono scaturire rilevanti conseguenze sul piano ambientale ed economico. Riguardo il primo aspetto va ricordato che il settore dei trasporti necessita di azioni finalizzate a ridurre le emissioni. Una delle principali è la sostituzione nel breve-medio periodo di una parte dei veicoli attuali con quelli elettrici. Una loro rapida introduzione nel mercato italiano potrebbe essere utile per raggiungere gli obiettivi di riduzione di emissioni fissati a livello europeo ed ai quali l'Italia deve contribuire. Viceversa ogni rinvio è destinato ad avere un peso sul conseguimento di tali risultati. Sul piano economico poi ogni ostacolo e ritardo negli interventi può dissuadere le case automobilistiche ad investire su produzioni italiane con conseguenti perdite di competitività e di posizioni in un mercato ad alto contenuto tecnologico e con grande potenzialità espansiva.

ABSTRACT

Allegra Canepa- *Elementi di regolazione dell'e-mobility in Italia*

Nell'ambito delle politiche energetiche intraprese a livello nazionale e comunitario per combattere il cambiamento climatico, tramite la creazione di un'economia a sempre più basse emissioni di carbonio, assumono un ruolo particolarmente decisivo le strategie introdotte nel settore dei trasporti, che, come noto, contribuiscono in modo significativo alle emissioni globali di gas a effetto serra.

In questo contesto prendono dunque vita, ed acquisiscono particolare importanza, una serie di disposizioni di varia natura volte ad investire ed incentivare la realizzazione dei c.d. veicoli "elettrici".

Saranno quindi considerate le importanti misure introdotte in materia, sia a livello comunitario (come le forme di semplificazione delle procedure relative ai finanziamenti europei, gli "incentivi normativi" di standardizzazione ed il c.d. meccanismo dei "supercrediti"), sia a livello nazionale, con un'illustrazione del panorama normativo italiano ad oggi vigente.

As part of the energy policies introduced at national and EU level to combat climate change, through the creation of an increasingly low carbon economy, the strategic actions set up in transport sector, which, as known, contribute significantly to overall emissions of greenhouse gases, play a crucial role.

In this context, a range of disparate provisions, intended to invest and stimulate the creation of so-called "electric" vehicles, take therefore life, becoming particularly important.

The important measures introduced both at Community level (such as forms of procedures simplification in European funding, "regulatory incentives" like standardization and the so-called mechanism of "supercredits"), both at the national level, will be so considered, with an illustration of italian regulatory landscape currently in force.