



Attuazione della direttiva (UE) 2019/1161 che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada

A.G. 278

14 settembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

Natura atto:	Schema di decreto legislativo
Atto del Governo:	278
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1161 che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada
Norma di riferimento:	articolo 1 della legge 22 aprile 2021, n. 53
Relazione tecnica (RT):	presente

Finalità

Il provvedimento reca lo schema di decreto legislativo attuativo della direttiva (UE) 2019/1161 che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada.

L'art. 1 della legge n. 53/2021 (Legge di delegazione europea 2019-2020) delega il Governo ad adottare i decreti legislativi necessari per dare attuazione alle direttive UE e agli altri atti dell'Unione europea di cui agli articoli da 3 a 29 e all'allegato A della medesima legge.

In particolare, al punto 30) dell'Allegato A viene elencata la direttiva (UE) 2019/1161 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada (termine di recepimento: 2 agosto 2021).

Le deleghe in questione sono esercitate nel rispetto delle procedure e dei principi di cui agli articoli 31 e 32 della legge 234/2012 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea). Tali norme disciplinano le procedure e i termini per l'adozione dei decreti legislativi di recepimento delle direttive, nonché i principi e i criteri direttivi di carattere generale per l'attuazione del diritto dell'Unione europea. In particolare, l'articolo 31, comma 4, prevede che gli schemi di decreto legislativo che comportino conseguenze finanziarie debbano essere corredati di relazione tecnica e che su di essi sia richiesto anche il parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

Nella relazione tecnica allegata alla legge n. 53/2021 (A.C. 2757):

- da una parte, si esclude l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri, nonché di minori entrate a carico del bilancio dello Stato;
- dall'altra, si afferma che è estremamente difficile, se non impossibile, riuscire a determinare – prima della effettiva stesura degli schemi di decreto legislativo di recepimento delle direttive UE – se da alcune delle norme necessarie all'adempimento degli obblighi contenuti nelle singole direttive possano o meno derivare maggiori spese o minori entrate a carico del bilancio dello Stato.

Questa circostanza ha comportato – secondo la medesima RT – che, nella quasi generalità dei casi, le leggi europee annuali non contenessero disposizioni volte a prevedere e quantificare queste eventuali spese.

Il provvedimento è corredato di relazione tecnica.

Nella presente Nota sono riportati sinteticamente i contenuti delle disposizioni dello schema di decreto che presentano profili di carattere finanziario e le informazioni fornite dalla relazione tecnica (vedi tabella). Vengono quindi esposti gli elementi di analisi e le richieste di chiarimento considerati rilevanti ai fini di una verifica delle quantificazioni riportate nella relazione tecnica.

Verifica delle quantificazioni

Disposizioni dello schema di decreto legislativo che presentano profili finanziari	Elementi forniti dalla relazione tecnica
Articolo 1: individua la finalità del decreto	La relazione tecnica afferma che

<p>stabilendo che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori devono tener conto, negli appalti pubblici di taluni veicoli adibiti al trasporto su strada, dell'impatto energetico e dell'impatto ambientale nell'intero arco di tutta la loro vita, ai fini della promozione del mercato dei veicoli a ridotto impatto ambientale e a basso consumo energetico e del potenziamento del contributo del settore dei trasporti alle politiche dell'Unione europea.</p>	<p>dall'attuazione dell'articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>
<p>Articolo 2: individua l'ambito di applicazione del decreto, stabilendo che lo stesso si applica agli appalti pubblici di cui al D.lgs. n. 50/2016 tramite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • contratti di acquisto, di <i>leasing</i>, di locazione o di vendita a rate di veicoli adibiti al trasporto su strada [comma 1, lettera a)]; • contratti di servizio pubblico (ad eccezione di quelli "sottosoglia" ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007) [comma 1, lettera b)]; • contratti di servizio riferibili al trasporto, elencati in allegato al decreto in esame [comma 1, lettera c)]. <p>Il decreto si applica agli appalti indetti o avviati dopo la sua entrata in vigore (comma 2). Si prevedono, infine, talune esclusioni dal campo di applicazione, relativamente a determinate categorie di veicoli, quali ad esempio i veicoli agricoli, delle forze armate ecc. (comma 3).</p>	<p>La relazione tecnica afferma che dall'attuazione dell'articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica</p>
<p>Articolo 3: introduce alcune definizioni, tra le quali quelle di "amministrazioni aggiudicatrici", di "enti aggiudicatori", nonché di "veicolo pulito" e di "veicolo pesante a emissione zero".</p>	<p>La relazione tecnica afferma che dall'attuazione dell'articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>
<p>Articolo 4: definisce gli obiettivi minimi di appalto espressi come percentuali minime di veicoli puliti rispetto al numero complessivo di veicoli adibiti al trasporto su strada contemplati dai contratti aggiudicati sino al 31 dicembre 2025 per il primo periodo di riferimento, e tra il 1° gennaio 2026 e il 31 dicembre 2030, per il secondo periodo di riferimento. La data dell'appalto pubblico da tenere presente è la data di completamento della procedura di appalto pubblico. Nel caso di mancata adozione di nuovi obiettivi dopo il 1° gennaio 2030 si applicano gli obiettivi fissati nel secondo periodo per i successivi periodi quinquennali.</p>	<p>La relazione tecnica afferma, testualmente, che "le percentuali di obiettivi minimi di appalto previste nelle tabelle allegate allo schema di decreto devono essere rispettate nei contratti pubblici relativi ai veicoli e ai servizi per i veicoli leggeri e pesanti puliti. Dall'attuazione del presente articolo, pertanto, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".</p>
<p>Articolo 5: definisce le modalità di trasmissione e i contenuti delle relazioni da inviare alla Commissione europea, al fine di verificare l'attuazione della direttiva. Si prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti</p>	<p>La relazione tecnica afferma che dall'attuazione dell'articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>

<p>aggiudicatori trasmettano annualmente al Ministero della transizione ecologica i dati relativi agli appalti. Entro il 2 agosto 2022, tale dicastero informa la Commissione europea sulle misure adottate e da adottare ai fini dell'attuazione del decreto in esame, inclusa la relativa tempistica, nonché su qualsiasi altra informazione ritenuta pertinente, e presenta una relazione sull'attuazione del decreto la prima volta entro il 18 aprile 2026 e successivamente ogni tre anni.</p>	
<p>Articolo 6: reca la clausola di invarianza finanziaria ai cui sensi dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.</p>	<p>La relazione tecnica ribadisce il contenuto della norma.</p>
<p>Articolo 7: dispone l'abrogazione del D.lgs. n. 24/2011 recante "Attuazione della direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli a ridotto impatto ambientale e a basso consumo energetico nel trasporto su strada".</p>	<p>La relazione tecnica afferma che dall'attuazione dell'articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>
<p>Allegato: definisce i Codici del vocabolario comune per gli appalti pubblici dei servizi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), le soglie per i veicoli leggeri puliti, nonché gli obiettivi minimi degli appalti pubblici per la quota di veicoli leggeri puliti e veicoli pesanti puliti, rispetto al numero totale di veicoli leggeri ed al numero totale di veicoli pesanti contemplati dai contratti cui si applica il decreto.</p>	<p>La relazione tecnica afferma che dall'attuazione dell'allegato non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>

In merito ai profili di quantificazione, si osserva preliminarmente come il provvedimento, riferito alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada ed attuativo della pertinente normativa unionale, ponga obblighi in capo alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori che concludono contratti pubblici di acquisto o utilizzo di veicoli adibiti al trasporto su strada o affidano servizi di trasporto. La normativa proposta sostituisce la previgente normativa, di analogo contenuto, recata dal decreto legislativo n. 24/2011, che viene contestualmente abrogato: si rammenta che all'abrogando decreto non sono stati ascritti effetti sui saldi di finanza pubblica.

Rispetto alla previgente normativa, avuto riguardo ai riflessi finanziari, la principale novità consiste nell'introduzione di "obiettivi minimi di appalto" (articolo 4), ossia percentuali minime di veicoli "puliti" acquisiti rispetto al totale dei veicoli, percentuali che le amministrazioni devono conseguire nei contratti pubblici, laddove il vigente decreto del 2011 obbliga le amministrazioni solamente a "tener conto" di determinati aspetti ambientali nella predisposizione dei contratti, senza fissare soglie obiettivo. La relazione tecnica si limita ad affermare che l'obbligo va attuato nel contesto dei contratti pubblici e che la norma sarebbe pertanto neutrale.

In proposito, si rammenta preliminarmente che alla disciplina dei contatti pubblici (D. Lgs. 50/2016) non sono ascritti effetti finanziari, stante il suo carattere procedimentale; determinati obiettivi soglia per l'acquisizione di veicoli alimentati ad energia elettrica, ibrida o a idrogeno sono già stati fissati dai commi 107-109 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2020: le norme citate operano nei limiti delle risorse disponibili e alle stesse non sono stati ascritti effetti finanziari. Inoltre, con DM 17 giugno 2021 sono stati pubblicati i criteri ambientali minimi (CAM) per l'acquisizione di veicoli adibiti a trasporto su

strada e per l'affidamento di determinati servizi di trasporto: detti CAM sono applicabili ai pertinenti contratti pubblici e, a loro volta, richiamano espressamente la direttiva UE che è oggetto di recepimento con lo schema di decreto legislativo ora in esame. I CAM indicano sia determinate specifiche tecniche, da inserire obbligatoriamente nei contratti pubblici, sia criteri premianti, ossia caratteristiche (non obbligatorie) al cui possesso le amministrazioni possono attribuire punteggi di merito utili ai fini della selezione del contraente.

Il descritto quadro normativo, dunque, pone in capo alle amministrazioni adempimenti la cui osservanza richiede la valutazione di specifici profili tecnologici riferiti ai veicoli e il cui campo di applicazione, pur omogeneo, non risulta del tutto coincidente con quello delineato dal provvedimento in esame: per questa ragione andrebbe chiarito in quale misura il decreto in esame risulti, nella sua applicazione concreta, confermativo o innovativo rispetto a quanto già previsto a legislazione vigente e – nella seconda ipotesi – andrebbe acquisito l'avviso del Governo circa l'effettiva possibilità di fronteggiare l'aggiudicazione dei nuovi contratti (presumibilmente riferiti a veicoli di valore unitario più elevato, date le caratteristiche innovative) senza necessità di incrementare stanziamenti già fissati a legislazione vigente, come previsto dalla clausola di invarianza (articolo 6). Inoltre, andrebbe verificato se l'esigenza di rispettare detto vincolo di invarianza comporti la necessità di ridurre il numero dei veicoli da acquisire o dei servizi di trasporto da fornire, con conseguenti riflessi sulla funzionalità delle strutture amministrative interessate.

Non si formulano osservazioni, invece, circa l'articolo 5 (relazioni alla Commissione europea), alla luce dei chiarimenti della relazione tecnica, né circa l'articolo 7 (abrogazioni), in quanto alla vigente normativa non sono stati ascritti effetti finanziari, né circa le altre norme, di carattere ordinamentale o riproduttive di quanto già previsto a legislazione vigente.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si fa presente che l'articolo 6 reca una clausola di invarianza finanziaria, in base alla quale dall'attuazione delle disposizioni del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le autorità interessate provvedono agli adempimenti di cui al medesimo decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Al riguardo, dal punto di vista formale si rappresenta l'opportunità di denominare più puntualmente la rubrica dell'articolo in commento come: "Clausola di invarianza finanziaria".