

Parere n.873 del 20 marzo 2019



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 7 marzo 2019

NUMERO AFFARE 00814/2018

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Schema di regolamento recante: Disciplina dei tempi e delle modalità attuative dell'obbligo di gestione degli pneumatici fuori uso, ai sensi dell'art. 228, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 0007866, in data 27 aprile 2018, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ufficio legislativo, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo indicato in oggetto;

visto il parere interlocutorio della Sezione n.1419/2018 in data 6 giugno 2018;

vista la nota prot. n. 5011, in data 26 febbraio 2019, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Ufficio legislativo ha trasmesso

un nuovo schema di regolamento, con frontespizio a firma del Ministro, cui sono allegati la relazione illustrativa, l'analisi tecnico normativa, l'analisi di impatto sulla regolazione e la relazione tecnico-finanziaria;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Carla Ciuffetti.

Premesso.

I. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di regolamento in esame avente ad oggetto "Regolamento recante la disciplina dei tempi e delle modalità attuative dell'obbligo di gestione degli pneumatici fuori uso, ai sensi dell'art. 228, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152". Il citato articolo 228, comma 1, dispone che "al fine di garantire il perseguimento di finalità di tutela ambientale secondo le migliori tecniche disponibili, ottimizzando, anche tramite attività di ricerca, sviluppo e formazione, il recupero dei pneumatici fuori uso e per ridurre la formazione anche attraverso la ricostruzione è fatto obbligo ai produttori e importatori di pneumatici di provvedere, singolarmente o in forma associata e con periodicità almeno annuale, alla gestione di quantitativi di pneumatici fuori uso pari a quelli dai medesimi immessi sul mercato e destinati alla vendita sul territorio nazionale, provvedendo anche ad attività di ricerca, sviluppo e formazione finalizzata ad ottimizzare la gestione dei pneumatici fuori uso". Per far fronte agli oneri derivanti da tale attività, l'art. 228, comma 2, prevede che "In tutte le fasi della commercializzazione dei pneumatici è indicato in fattura il contributo a carico degli utenti finali necessario, anche in relazione alle diverse tipologie di pneumatici, per far fronte agli oneri derivanti dall'obbligo di cui al comma 1. Detto contributo, parte integrante del corrispettivo di vendita, è assoggettato ad IVA ed è riportato nelle fatture in modo chiaro e distinto. Il produttore o l'importatore applicano il rispettivo contributo

vigente alla data della immissione del pneumatico nel mercato nazionale del ricambio. Il contributo rimane invariato in tutte le successive fasi di commercializzazione del pneumatico con l'obbligo, per ciascun rivenditore, di indicare in modo chiaro e distinto in fattura il contributo pagato all'atto dell'acquisto dello stesso". Al fine dell'attuazione di tali prescrizioni, lo stesso articolo 228, comma 2, prevede che "Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanarsi nel termine di giorni centoventi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, sono disciplinati i tempi e le modalità attuative dell'obbligo di cui al comma 1". In esecuzione di tale rinvio alla fonte regolamentare, è stato adottato il decreto ministeriale 11 aprile 2011, n. 82, pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana 8 giugno 2011, n.131. L'art. 7, comma 10, secondo periodo, di tale decreto ha previsto, a sua volta, il rinvio ad un ulteriore provvedimento del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'individuazione dei parametri per la determinazione del contributo per la copertura dei costi di raccolta e gestione degli pneumatici dei veicoli a fine vita, adottato con il decreto ministeriale 20 gennaio 2012, recante "Parametri tecnici relativi alla gestione degli pneumatici fuori uso", pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana 1 febbraio 2012, n.26.

II. Lo schema di regolamento in esame, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prevede una disciplina che modifica il testo di entrambi i decreti sopra citati, senza ricorrere alla tecnica delle novelle, ricomprendendoli in un unico corpo normativo e disponendone contestualmente l'abrogazione.

III. La Sezione, con il parere interlocutorio indicato in epigrafe, aveva formulato alcune osservazioni in merito alla bozza di regolamento e aveva sospeso l'espressione del parere definitivo per acquisire i chiarimenti e gli elementi che si riportano di seguito:

1) con riferimento all'art. 3, comma 1, e all'art. 6, comma 1, il parere notava che la formulazione delle relative disposizioni sembrava escludere la possibilità di destinare all'assolvimento dell'obbligo di gestione degli PFU risorse aggiuntive rispetto a quelle derivanti dal contributo ambientale. Sembrava inoltre che la previsione dell'assolvimento dell'obbligo di gestione esclusivamente attraverso le risorse derivanti dal contributo ambientale si trovasse in stretta correlazione con l'obbligo di destinare tali risorse esclusivamente all'assolvimento del detto obbligo ai sensi dell'art. 3, comma 3, primo periodo. Di seguito però si constatava, da un lato, che l'esclusione della possibilità di destinare all'assolvimento dell'obbligo di gestione degli PFU risorse aggiuntive rispetto a quelle derivanti dal contributo ambientale non sembrava trovare un riscontro esplicito nel dettato normativo del citato art. 228, che si limita a considerare la prestazione imposta agli utenti finali come "il contributo a carico degli utenti finali necessario, anche in relazione alle diverse tipologie di pneumatici, per far fronte agli oneri derivanti dall'obbligo" di gestione degli PFU; dall'altro, che la stretta relazione tra l'esclusione della possibilità di destinare all'assolvimento dell'obbligo di gestione degli PFU risorse aggiuntive rispetto a quelle derivanti dal contributo ambientale e l'obbligo di utilizzare queste ultime esclusivamente per la gestione degli PFU veniva derogata dalle previsioni contenute nello stesso art. 3, comma 3, primo periodo, in fine, dello schema di regolamento. Infatti, la clausola finale di tale disposizione consentiva di sottrarre all'assolvimento in via diretta degli obblighi di gestione fino al 20 per cento dell'importo delle risorse rinvenienti dal contributo ambientale, per effetto del rinvio agli articoli 4, comma 12, lettera b) e 5, comma 8, lettera b) e la lett. c) di tali disposizioni prevedeva la

destinazione solo per la “parte residua” la destinazione alla gestione di PFU oggetto di accordo di programma, protocollo d’intesa o accordo comunque denominato. Inoltre, suscitava perplessità, a fronte della destinazione esclusiva del contributo ambientale alla gestione degli PFU, quanto stabilito dall’art. 3, comma 3, secondo periodo, che disponeva che “Alla gestione effettuata sulla base di specifico accordo di programma, protocollo d’intesa o accordo comunque denominato, si provvede esclusivamente mediante gli avanzi di gestione” di cui agli articoli 4, comma 12, e 5, comma 8, data la deroga prevista da tali commi nella lett. b) e la residualità di destinazione prevista dagli stessi commi nella lett. c). Perciò, il parere interlocutorio riteneva indispensabile che l’Amministrazione fornisse elementi di chiarimento: sia in ordine alla base normativa, offerta dalle norme di rango primario, alla prescrizione dell’esclusività dell’uso del solo contributo ambientale per la gestione degli PFU, stabilita nell’art. 3, comma 1, e nell’art. 6, comma 1, dello schema di regolamento; sia in ordine al rapporto di tale prescrizione con le limitazioni di destinazione esclusiva del contributo ambientale alla gestione degli PFU – stabilita in modo chiaro dall’art. 228, comma 2, del Codice dell’ambiente – di cui all’art. 3, comma 3, primo periodo, in fine, attraverso il rinvio agli artt. 4, comma 12, lett. b) e 5, comma 8, lett. b). Tali limitazioni di destinazione, proseguiva il parere, “richiedono un adeguato supporto motivazionale, poiché tale contributo costituisce una prestazione imposta dalla legge agli utenti finali del processo di commercializzazione degli pneumatici”. Il parere interlocutorio esprimeva perplessità anche in merito alla disposizione dell’art. 3, comma 3, secondo periodo, che disponeva che “Alla gestione effettuata sulla base di specifico accordo di programma, protocollo d’intesa o accordo comunque denominato, si provvede esclusivamente mediante gli avanzi di gestione”. Ciò in quanto il carattere eventuale degli avanzi di gestione - come anche la previsione della possibilità di destinare avanzi di gestione del contributo di gestione a finalità differenti, di cui agli artt. 4, comma 12, lett. b) e 5, comma 8, lett.

b), nonché la destinazione solo “per la parte residua” degli avanzi, prevista dalla lett. c) delle stesse disposizioni, alla gestione degli PFU oggetto di accordo di programma, protocollo di intesa o accordo comunque denominato -, appariva suscettibile di interrompere la relazione biunivoca tra utilizzazione del solo contributo ambientale per la gestione degli PFU e destinazione esclusiva del contributo stesso per la gestione degli PFU che, rispettivamente, le disposizioni di cui all’art. 3, comma 1, e all’art. 3, comma 3, esclusivamente nell’incipit, sembravano dirette a stabilire;

2) circa l’articolo 6, recante disciplina del contributo ambientale con riferimento al mercato del ricambio, il parere interlocutorio rilevava che, “mentre l’art. 5, comma 2, secondo periodo, del vigente regolamento dispone che annualmente il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare individui l’ammontare del contributo e lo approvi, l’articolo in esame non prevede più alcun atto di natura approvativa del Ministero. Esso si limita a stabilire un obbligo di comunicazione annuale del contributo da parte dei produttori e degli importatori al Ministero stesso, nonché la facoltà di quest’ultimo di richiedere integrazioni e chiarimenti. Obbligo e facoltà che sono certamente strumentali ad una valutazione della congruità del contributo ambientale da parte del Ministero medesimo. Ma, considerato che tale contributo costituisce una prestazione imposta dalla legge agli acquirenti degli pneumatici, appare necessario assicurare che la valutazione da parte del Ministero della congruità del contributo, anche dal punto di vista del rispetto dei limiti che giustificano la prestazione imposta agli utenti finali, sia espressa in un atto di approvazione, come tale sottoposto all’ordinario regime di impugnabilità degli atti amministrativi”. Identico rilievo veniva formulato con riferimento all’art. 9, comma 6, quanto al procedimento di determinazione del contributo ambientale per gli PFU derivanti dai veicoli a fine vita. Sulla base di tali rilievi, appariva quindi indispensabile che l’Amministrazione fornisse elementi di chiarimento.

IV. Con la nota prot. n. 5011, in data 26 febbraio 2019, indicata in epigrafe, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Ufficio legislativo ha trasmesso un nuovo schema di regolamento, con frontespizio a firma del Ministro, cui sono allegati la relazione illustrativa, l'analisi tecnico normativa, l'analisi di impatto sulla regolazione e la relazione tecnico-finanziaria.

La relazione illustrativa che accompagna il nuovo articolato reca elementi di risposta alle richieste di chiarimento formulate dal parere interlocutorio. Inoltre, in merito alle osservazioni relative a modifiche di cui si suggeriva di valutare l'opportunità, specifica i suggerimenti che sono stati recepiti nel nuovo testo e indica le motivazioni per cui alcune indicazioni dello stesso parere non sono state recepite.

Considerato.

V. La Sezione constata che la nuova relazione illustrativa non menziona le modifiche che, dopo l'emanazione del parere interlocutorio, sono state introdotte nell'art. 228 del Codice dell'ambiente dall'art. 1, comma 751, lett. b), della l. n. 145/2018 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019).

In particolare, nell'art. 228, comma 1, in fine, è stato introdotto un periodo che stabilisce che “un quantitativo di pneumatici pari in peso a cento equivale ad un quantitativo di pneumatici fuori uso pari in peso a novantacinque”; mentre nel comma 3-*bis*, in fine, è stato introdotto un periodo che prevede che “i produttori e gli importatori di pneumatici o le loro eventuali forme associate devono utilizzare, nei due esercizi successivi, gli avanzi di gestione derivanti dal contributo ambientale per la gestione di pneumatici fuori uso, anche qualora siano stati fatti oggetto di specifico accordo di programma, protocollo d'intesa o accordo comunque denominato, ovvero per la riduzione del contributo ambientale”.

Venendo ai chiarimenti del Ministero inerenti la richiesta di *sub* 1), la relazione illustrativa del nuovo articolato afferma che “il tenore letterale delle disposizioni in esame (art. 228 del Codice dell’ambiente) indica chiaramente come produttori ed importatori debbano fare fronte agli obblighi di gestione utilizzando solo ed esclusivamente risorse che derivano dal contributo ambientale” e che l’assolvimento di tali obblighi debba avvenire solo attraverso il contributo ambientale per evitare alterazioni della libera concorrenza. A sostegno di tale interpretazione la relazione illustrativa riporta le seguenti disposizioni dell’art. 228: “in tutte le fasi della commercializzazione dei pneumatici è indicato in fattura il contributo a carico degli utenti finali necessario, anche in relazione alle diverse tipologie di pneumatici, per far fronte agli oneri derivanti dall’obbligo di cui al comma 1” (comma 2); “i produttori e gli importatori di pneumatici o le loro eventuali forme associate determinano annualmente l’ammontare del rispettivo contributo necessario per l’adempimento, nell’anno solare successivo, degli obblighi di cui al comma 1” (comma 3-*bis*). Secondo il Ministero, l’aggettivazione del contributo come “necessario” consente l’interpretazione per cui “ciascun sistema (individuale o collettivo) deve parametrare il contributo, che gli utenti saranno tenuti a pagare, in misura necessaria e sufficiente ad assicurare la gestione dei PFU e a coprirne i relativi costi, salva la possibilità per gli stessi produttori e importatori di rideterminare il contributo nell’anno in corso, prevista dal citato comma 3-*bis*. Ed invero, è proprio la previsione da ultimo citata a confortare ulteriormente la ricostruzione in parola: il fatto che produttori e importatori possano (e in caso di insufficienza delle risorse «debbono») «rideterminare» il contributo induce a ritenere che il medesimo debba coprire (integralmente) i costi di gestione dei PFU e che, ove detta copertura integrale non sia garantita dal contributo, il medesimo possa (e anzi debba) essere rideterminato. Del resto, nessun altra risorsa è individuata dalla norma primaria, sicché non pare consentito alla norma regolamentare ampliare il novero delle risorse

destinabili alla gestione di cui all'articolo 228, atteso che una siffatta previsione sarebbe, all'evidenza, affetta da violazione di legge per contrasto con la norma primaria”.

La relazione illustrativa aggiunge che “la disposizione di cui al comma 3 dell'articolo 3 fa poi da corollario a quella di cui al comma 1 dello stesso articolo (con la quale va letta in combinato disposto) ed è funzionale a garantire che il contributo ambientale non venga utilizzato per finalità diverse dalla gestione. Le due disposizioni, lungi dal «contraddirsi», si completano a vicenda e devono essere lette, appunto, in combinato disposto.”

In disparte il merito delle argomentazioni su cui si fonda l'opzione interpretativa del Ministero sul quale si tornerà in seguito, occorre subito rilevare che proprio tale opzione risultava contraddetta dalle citate disposizioni regolamentari di cui all'art. 3, comma 3, 4, comma 12, lett. b) e c) e 5, comma 8, lett. b) e c).

Tanto che, per rendere il nuovo testo coerente con tale opzione, gli artt. 4, comma 12, e 5, comma 8, sono stati riformulati con soppressione delle disposizioni che erano previste dalle lett. b) e c), e, nell'art. 3, comma 3, è stato soppresso il secondo periodo, che stabiliva che “Alla gestione effettuata sulla base di specifico accordo di programma, protocollo d'intesa o accordo comunque denominato, si provvede esclusivamente mediante gli avanzi di gestione”. Tale ultima gestione è menzionata dalla nuova formulazione dell'art. 4, comma 12, secondo periodo, per le forme associate di gestione degli PFU (“Gli avanzi di gestione derivanti dal contributo ambientale sono utilizzati, nei due esercizi successivi, per la riduzione del contributo ambientale ovvero per la gestione di PFU, anche qualora siano stati fatti oggetto di specifico accordo di programma, protocollo d'intesa o accordo comunque denominato”) e dall'art. 5, comma 8, per le forme individuali di gestione degli PFU (“Gli avanzi di gestione, anche se diversamente denominati, derivanti dal contributo ambientale devono essere utilizzati, nei due esercizi successivi, per la riduzione del

contributo ambientale ovvero per la gestione di PFU, anche qualora siano stati fatti oggetto di specifico accordo di programma, protocollo d'intesa o accordo comunque denominato).

Pertanto, la Sezione constata che tali modifiche risolvono alcuni dei profili problematici riscontrati nel testo iniziale dal parere interlocutorio e rendono coerente il nuovo testo con la disposizione introdotta nell'art. 228, comma 3-*bis*, ultimo periodo dalla l. n. 145/2018.

Tuttavia, la Sezione non può non esimersi dallo svolgere le seguenti considerazioni in ordine alla portata normativa del citato art. 228 del Codice dell'ambiente sotto il profilo dell'asserita esclusività dell'uso del contributo ambientale per la gestione degli PFU.

L'art. 228, comma 1, ha stabilito un obbligo a carico dei produttori e importatori degli pneumatici di provvedere, singolarmente o in forma associata e con periodicità almeno annuale, alla gestione degli PFU. Dell'adempimento di tale obbligo quindi essi sono responsabili, per effetto della loro attività di produzione o di importazione. Per quanto l'art. 228, comma 4, adotti il parametro del contributo ambientale incassato per stabilire il limite massimo della sanzione per l'inadempimento al suddetto obbligo, sembra però che non possa non tenersi conto della natura di contributo - e quindi di concorso agli oneri di gestione degli PFU - della prestazione imposta agli utenti finali dall'art. 228, comma 2, secondo periodo ("In tutte le fasi della commercializzazione dei pneumatici è indicato in fattura il contributo a carico degli utenti finali necessario, anche in relazione alle diverse tipologie di pneumatici, per far fronte agli oneri derivanti dall'obbligo di cui al comma 1").

La formulazione di tale disposizione - la cui introduzione ha assicurato la trasparenza di una componente del costo degli pneumatici pagato dall'utente finale, in precedenza implicitamente posta a loro carico - definisce come "necessario" il contributo degli utenti finali: tale aggettivo sta ad indicare, a garanzia degli utenti

stessi, lo scopo per cui il relativo importo viene pagato. Quindi, la qualificazione del contributo come necessario produce il vincolo della sua destinazione in via esclusiva alla gestione degli PFU. Ma ciò non consente di giungere ad escludere che a tale gestione possano concorrere risorse aggiuntive rispetto al finanziamento derivante dal contributo ambientale. Inoltre, l'utilizzazione della locuzione "far fronte", riferita agli "oneri" di gestione degli PFU, in luogo di una formulazione diretta a disporre la copertura integrale di spese di gestione con il contributo, sono coerenti con la previsione dell'obbligo di cui all'art. 228, comma 1, e della relativa responsabilità, in capo agli operatori economici – il che non può comportare un totale finanziamento dell'obbligo stesso carico degli utenti finali - e con la natura di concorso agli oneri della prestazione chiesta agli utenti che è, infatti, un "contributo" e in ciò si distingue dalle altre componenti del prezzo di vendita. Ne consegue che appaiono non condivisibili i timori esposti nella relazione illustrativa di "distorsioni del libero gioco concorrenziale fra produttori e importatori" per effetto di un ribasso eccessivo del contributo, in quanto la concorrenza si giocherebbe sulle suddette altre componenti – a vantaggio quindi degli utenti finali – ma non sul contributo, del quale resta intatta la trasparenza, dato il procedimento previsto per la sua determinazione e la sua indicazione in fattura.

Pertanto, ad avviso della Sezione, all'art. 3, comma 1, primo periodo, la parola "esclusivamente" deve essere soppressa e all'art. 6, comma 1, devono essere sopprese le parole "in modo completo ed esclusivo".

L'opzione interpretativa dell'esclusività del contributo ambientale per il finanziamento integrale della gestione degli PFU pone questioni delicate in relazione alle ipotesi di avanzi di gestione. Essi costituiscono di per sé sintomo di un'eccedenza di contributo imposto a carico dell'acquirente, che può avere a monte diverse ragioni, ma che, di fatto, si traduce in una disponibilità di liquidità per il soggetto tenuto alla gestione degli PFU sottratta agli utenti finali. Probabilmente per

la delicatezza della questione, l'art. 7, comma 6, ultimo periodo, del DM n. 82/2011 evidenzia il carattere eventuale degli avanzi di gestione e, con riferimento ai soli PFU derivanti da demolizione di veicoli, prevede che “eventuali avanzi derivanti dalla gestione annuale del fondo sono reinvestiti nella gestione dell'anno successivo”.

Il carattere eventuale degli avanzi di gestione e la limitazione ad una annualità della loro successiva utilizzazione delle disposizioni risultava coerente con le vigenti disposizioni dello stesso art. 228 che prevedono: la periodicità almeno annuale della gestione degli PFU (comma 1); l'obbligo dei gestori degli PFU di giustificare annualmente l'ammontare del contributo in base agli oneri e le componenti di costo che giustificano l'ammontare del contributo (comma 3-*bis*).

Sul punto occorre prendere atto della modifica dell'art. 228, comma 3-*bis*, sopra ricordata, per effetto della quale è stata posta da una fonte normativa di rango primario la prescrizione che “I produttori e gli importatori di pneumatici o le loro eventuali forme associate devono utilizzare, nei due esercizi successivi, gli avanzi di gestione derivanti dal contributo ambientale per la gestione di pneumatici fuori uso, anche qualora siano stati fatti oggetto di specifico accordo di programma, protocollo d'intesa o accordo comunque denominato, ovvero per la riduzione del contributo ambientale”. Sono quindi coerenti con tale prescrizione le disposizioni dello schema di regolamento in esame che, sia per i PFU generati nel mercato del ricambio, sia per quelli derivanti da veicoli a fine vita, prevede che gli avanzi di gestione possano sussistere come tali nei bilanci del soggetto obbligato alla gestione degli PFU per due esercizi successivi, con obbligo di utilizzazione entro tali esercizi.

Va notato però che, con la locuzione “nei due esercizi successivi”, sia la disposizione di legge, che il nuovo schema di regolamento, non indicano un termine di decorrenza di tale periodo contabile, mentre lo schema in precedenza trasmesso prevedeva l'obbligo di utilizzazione degli avanzi di gestione nei due esercizi successivi “una volta accertati”.

Considerato che gli avanzi di gestione si traducono – come detto – nella disponibilità di liquidità dei soggetti obbligati alla gestione degli PFU a carico degli utenti finali, per assicurare il pieno rispetto delle disposizioni dell'art. 228 circa la periodicità almeno annuale della gestione degli PFU (comma 1) e la periodicità annuale dell'obbligo dei gestori degli PFU di giustificare annualmente l'ammontare del contributo in base agli oneri e le componenti di costo che giustificano l'ammontare del contributo (comma 3-*bis*), pare opportuno un monitoraggio anche infra-annuale dell'adeguatezza del contributo, allo scopo di evitare, prima di tutto, l'imposizione agli utenti finali di prestazioni patrimoniali ingiustificate. Il che consente di desumere che, se da un lato vi è la facoltà dei soggetti obbligati alla gestione degli PFU di rideterminare in corso d'anno l'entità del contributo (comma 3-*bis*), pure richiamata dal Ministero per l'eventualità di insufficienza delle risorse rinvenienti dal contributo per assolvere all'obbligo di gestione, dall'altro, in caso di sovrastima del contributo, esso debba essere rideterminato in corso d'anno, al fine di contenere gli avanzi di gestione nei limiti di un fenomeno del tutto eventuale e inevitabile.

Alla luce di tali considerazioni, destano perplessità sia la previsione di “ricavi o corrispettivi, comunque denominati percepiti nell'ambito della predetta gestione” degli PFU, contenuta nell'art. 6, comma 1, primo periodo, dello schema in esame, in quanto essi dovrebbero ritenersi inammissibili con la previsione pure contenuta nello stesso comma 1, secondo la quale il contributo è destinato in modo esclusivo alla copertura dei costi di gestione; sia la previsione nell'art. 6, comma 5, di un termine entro il quale esercitare la facoltà, da parte del rivenditore dello pneumatico che sia poi esportato all'estero, di chiedere la restituzione del contributo: infatti, siccome il contributo è destinato per legge alla gestione degli PFU, laddove tale scopo non sia raggiungibile, la disposizione in esame non può condizionare al rispetto di un termine la richiesta di recupero del relativo importo introducendo un termine di decadenza in mancanza di una norma primaria che autorizzi in tal senso

il regolamento . Dunque, nell'art. 6, comma 1, primo periodo, devono essere soppresse le parole da “al netto” sino alla fine del periodo e, nel comma 5 dello stesso articolo, le parole “può richiedere entro e non oltre sei mesi dall'emissione della fattura” devono essere sostituite con la parola “richiede”.

Appare inoltre opportuno prevedere anche nell'art. 5, per le gestioni individuali, che l'avanzo di gestione non costituisce utile, con disposizione equivalente a quella contenuta nell'art. 4, comma 12, primo periodo, secondo la quale “E' fatto divieto di distribuire ai consorziati avanzi di gestione derivanti dal contributo ambientale, anche se diversamente denominati in ragione della forma giuridica collettiva scelta”.

VI. Circa quanto esposto al punto III *sub* 2), il Ministero ritiene che l'articolo 228 del d.lgs n. 152/2006 non abbia conferito alcuna funzione di approvazione del contributo ambientale per la gestione dei PFU. Secondo l'Amministrazione, infatti, dall'analisi del tenore letterale del predetto art. 228 emergerebbe l'esclusione di un tale potere di approvazione, “posto che i produttori e gli importatori hanno l'obbligo di comunicare il contributo determinato al Ministero” e quest'ultimo avrebbe solo il potere di richiedere “integrazioni e chiarimenti al fine di disporre della completezza delle informazioni da divulgare anche a mezzo del proprio portale informatico entro il 31 dicembre del rispettivo anno” (art. 228, comma 3-*bis*). Secondo l'Amministrazione “se il legislatore avesse inteso attribuire al Ministero il potere-dovere di approvare il contributo ambientale, lo avrebbe espressamente fatto, e ciò anche in considerazione del fatto che ha disciplinato nel dettaglio le facoltà e i poteri di cui il Ministero è titolare” quali la facoltà di chiedere integrazioni e chiarimenti, che sarebbe diretta allo scopo “rappresentato non già dalla modifica/riparametrazione (tantomeno approvazione) del contributo, bensì da esigenze di trasparenza, concernenti la divulgazione, da parte del MATTM, di informazioni sul proprio portale informatico”. Quindi, prosegue l'Amministrazione,

“il Ministero non è neppure titolare del potere di richiedere la modifica del contributo, il che porta a ritenere che, a maggior ragione, non possa auto-conferirsi (a mezzo di proprio decreto) la potestà di approvare il contributo medesimo, che il legislatore stesso non ha previsto”.

Tali argomentazioni - che comunque non paiono chiare data l'affermazione di un'attività di “vaglio” del contributo formulata dalla stessa relazione illustrativa in tema di esclusività del contributo - non sembrano condivisibili. Come sopra evidenziato, il contributo ambientale posto a carico degli utenti costituisce una prestazione imposta dall'art. 288, che il comma 2, secondo periodo, finalizza espressamente a fronteggiare gli oneri derivanti dall'obbligo di gestione degli PFU e lo stesso comma, terzo periodo, considera, per consentirne la trasparenza, una componente del corrispettivo di vendita. Complessivamente, la *ratio* di tale comma configura il contributo come una prestazione patrimoniale imposta all'utente finale, senza alcun bilanciamento in una controprestazione per la fornitura del prodotto o l'erogazione di un servizio del quale, in ogni caso, l'utente finale non avrebbe alcuna contezza.

Rispetto a tale configurazione del contributo ambientale, il vigente d.m. n. 82/2011 ha previsto all'art. 5, comma 2, che esso sia determinato annualmente e approvato dall'autorità competente e, all'art. 7, comma 5, che l'entità del contributo per PFU derivanti da veicoli a fine vita sia approvato, previa comunicazione, da tale autorità. Tali disposizioni sono state introdotte nel d.m. n. 82/2011 in assenza di un'espressa attribuzione di potere all'autorità amministrativa da parte dell'art. 228, nel testo previgente rispetto alle modifiche stabilite dal D.L. n.5/2012, convertito dalla l. n.35/2012, ma, comunque, in coerenza con la previsione di un contributo degli utenti finali agli oneri di gestione degli PFU. L'art. 24, comma 1, lett. f), del citato D.L. n. 5/2012 ha introdotto nell'art. 228 il citato comma 3-*bis*, che ha stabilito un procedimento per fissare l'entità annuale del contributo fondato sull'interlocuzione

tra l'Amministrazione e i produttori e gli importatori di pneumatici o le loro eventuali forme associate.

Dunque, se il d.m. n. 82/2011 ha stabilito l'approvazione dell'entità del contributo da parte dell'autorità competente pur in assenza di qualsivoglia disposizione di rango primario, pare che l'introduzione nell'art. 228 di una disposizione che procedimentalizza la fissazione dell'entità del contributo ambientale - attraverso la determinazione di finestre temporali nelle quali si collocano adempimenti delle imprese e interventi dell'Amministrazione - sia tesa a finalizzare l'esercizio del potere del Ministero di chiedere chiarimenti ed integrazioni ad uno scopo che non sia solo quello della divulgazione dell'importo del contributo sul sito istituzionale. In primo luogo, in quanto tale potere, come ogni potere pubblico, non può essere conferito se non per raggiungere un fine di pubblico interesse. Ed effettivamente così è, in quanto l'art. 228 prevede che la divulgazione avvenga "anche a mezzo del proprio portale informatico", evidenziando, dunque, che la divulgazione debba avvenire anche attraverso altre forme. A tale scopo, la comunicazione dell'Amministrazione non potrà non avere la veste di un atto amministrativo che certifichi l'importo del contributo nel presupposto della sua approvazione, al fine di conferire al contributo la "vigenza" cui si riferisce l'art. 228, comma 2, quarto periodo ("Il produttore o l'importatore applicano il rispettivo contributo vigente alla data della immissione del pneumatico nel mercato nazionale del ricambio"). A fronte dell'esercizio del potere del Ministero di chiedere integrazioni e chiarimenti, deve ritenersi - altrimenti lo stesso potere sarebbe *inutiliter dato* - che sussista un obbligo delle imprese di fornirli e che lo stesso Ministero proceda alla "divulgazione" solo quando l'importo del contributo ambientale sia stato determinato in modo corretto alla luce delle disposizioni contenute nella disciplina regolamentare.

Tale conclusione appare inevitabile anche alla luce della recente legificazione del vincolo di due esercizi per l'utilizzazione degli avanzi di gestione, in quanto

L'intervento dell'Amministrazione a verifica degli "oneri e le componenti di costo che giustificano l'ammontare del contributo", insieme alla sua approvazione, concorrono a garantire il rispetto del suddetto vincolo di legge.

Pertanto, la Sezione non può che ribadire quanto ritenuto nel parere interlocutorio in merito alla natura del suddetto contributo prestazione imposta dalla legge agli acquirenti degli pneumatici e alla conseguente necessità che la valutazione da parte dell'Amministrazione della congruità del contributo, anche dal punto di vista del rispetto dei limiti che giustificano la prestazione imposta agli utenti finali, sia espressa in un atto di approvazione, come tale sottoposto all'ordinario regime di impugnabilità degli atti amministrativi.

VII. Quanto esposto sub V e sub VI porta a constatare, in ogni caso, che la disciplina del contributo ambientale - formulata attraverso interventi normativi effettuati in tempi diversi, con diverse fonti normative di rango primario, tra cui lo strumento del decreto-legge e la legge di bilancio, nonché legificando disposizioni contenute in fonte di rango secondario - presenta margini di ambiguità interpretativa e che di essa sarebbe auspicabile una razionalizzazione in sede legislativa.

VIII. Venendo alle osservazioni che erano state formulate nel parere interlocutorio, la Sezione nota che:

1. è stato recepito il suggerimento di indicare, sotto l'intestazione dell'AIR, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018, adottata in attuazione del Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione contenuto nel DPCM 15 settembre 2017, anziché la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2013;

2. è stato inserito il titolo nell'intestazione dello schema di regolamento e la formulazione e sono stati introdotti i titoli delle fonti normative indicate in premessa;

3. il suggerimento riferito agli allegati, di ricondurre alcune prescrizioni contenute in talune di essi, al corpo dell'articolato, è stato recepito solo per l'Allegato II, trasferendo la disposizione in tema di revoca dell'incarico di gestione degli PFU nell'art. 3, comma 7, ultimo periodo. Per gli altri allegati, il Ministero ha replicato che la clausola per cui "gli allegati fanno parte integrante del testo" appare sufficiente a ricomprenderli nel corpo normativo del regolamento e che si è ritenuto opportuno non inserire gli allegati nell'articolato e per "non 'appesantire' l'articolato con l'introduzione, ad esempio, di tabelle (che, peraltro, alla luce della circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 2 maggio 2001 non vanno inserite nel testo degli articoli né in allegato ad essi, ma in allegato al testo normativo, dopo l'ultimo articolo; paragrafo 2.3.5)". In merito, la Sezione rileva che le esigenze di tipo formale non possono prevalere su quelle di ordine sostanziale, cui va ricondotta quella di agevolare il più possibile la conoscibilità delle norme da parte dei destinatari, circostanza ravvisata in particolare laddove le previsioni degli allegati apparivano volte a completare il contenuto normativo dell'articolato; inoltre, il parere interlocutorio aveva rilevato che l'Allegato VI recava nell'intestazione il riferimento solo all'art. 4, dedicato alle forme associate di gestione, ma che, sia per il suo contenuto, sia per il rinvio a tale Allegato contenuto nell'art. 5, comma 4, fosse desumibile che l'Allegato si applicasse anche ai sistemi individuali di gestione. Pertanto, il parere rilevava l'opportunità di inserire, sotto la denominazione dello stesso Allegato VI, il richiamo anche all'art. 5 nei riferimenti normativi indicati in parentesi. Tale osservazione non è stata recepita in quanto, afferma la relazione illustrativa "secondo le regole di *drafting* normativo codificate nella circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 2 maggio 2001 «all'inizio di ciascun allegato

deve essere citato l'articolo, o il primo articolo che rinvia all'allegato stesso» (cfr paragrafo 2.3.5.). Nel caso in esame, dunque, è stato correttamente richiamato all'inizio di ciascun allegato il primo degli articoli che rinvia all'allegato VI". Tale affermazione costituisce l'occasione per chiarire, ancora una volta, in via generale, che le esigenze formali di *drafting* non possono prevalere sull'esigenza sostanziale di conoscibilità di norme che recano specifiche prescrizioni a carico dei destinatari quando esse sono collocate in allegato anziché nel corpo dell'articolato; in particolare poi va evidenziato che la platea dei destinatari delle disposizioni di cui all'art. 5 è diversa da quella dei destinatari delle disposizioni di cui all'art. 4 e, pertanto, entrambi gli articoli devono essere richiamati nell'intestazione del citato allegato. Considerazioni analoghe valgono in merito al suggerimento, non recepito, di riformulare la rubrica dell'art. 7 e la denominazione del Registro ivi previsto al fine di tenere conto anche dei sistemi associati di gestione;

4. è stato recepito il suggerimento di inserire anche nell'Allegato II, destinato a dichiarazioni da parte degli interessati, il richiamo agli articoli 38 e 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

5. come richiesto dalla Sezione, in conformità a quanto previsto dall'articolo 228 del d.lgs. n. 152/2006, nell'art. 1, comma 1, l'inciso "singolarmente e in forma associata" relativo alle modalità di assolvimento dell'obbligo di gestione degli PFU è stato sostituito dall'inciso "singolarmente o in forma associata";

6. all'art. 2, il parere rilevava l'opportunità che, nel comma 1, lettera c), le parole "immesso sul mercato" fossero sostituite con le seguenti: "immissione sul mercato". Nel nuovo testo viene modificata la spiegazione della definizione, invece della definizione stessa, raggiungendo in ogni caso lo scopo dell'osservazione contenuta nel parere interlocutorio; inoltre, sono state recepite le osservazioni del parere relative all'opportunità di specificare gli obblighi e gli adempimenti da eseguire ai sensi dell'art. 4, commi 10 e 13;

7. Il suggerimento del parere di spostare in altro articolo, non avendo carattere transitorio, la disposizione in materia di rapporto di peso tra pneumatici nuovi e usati da valutare ai fini dell'obiettivo di gestione degli PFU, inserita nell'art. 10 recante disposizioni transitorie, abrogazioni e norme finali, è stato accolto; tale spostamento sarebbe stato comunque opportuno visto che la percentuale che esprime il suddetto rapporto è stata inserita nell'art. 228, comma 1, del Codice dell'ambiente;

8. in conformità al parere è stato introdotto un termine (di dodici mesi decorrenti dall'entrata in vigore del regolamento) per l'emanazione del decreto istitutivo del Registro informatico nazionale di produttori e importatori di pneumatici soggetti agli obblighi di gestione di PFU;

9. in merito alle perplessità espresse dal parere interlocutorio circa la tecnica normativa utilizzata all'art. 9, comma 2, per mantenere in vita il Comitato di gestione degli PFU provenienti dai veicoli fuori uso, il Ministero fa presente che si è voluto effettuare un rinvio fisso all'art. 7, comma 2, del d.m. n. 82/2011, abrogato dall'art. 10, per evitare soluzioni di continuità nell'operatività dell'organo in questione; la Sezione però constata che, poiché non può richiamarsi una norma abrogata, tale effetto non può essere raggiunto se l'art. 10 dello schema di regolamento, nel disporre l'abrogazione del D.M. n. 82/2011 non fa salvo dall'effetto abrogativo l'art. 7, comma 2, dello stesso D.M., come del resto previsto nell'art. 9, comma 6, dello stesso schema per l'art. 7, comma 5, del medesimo D.M.. Altrimenti l'interprete, con un'operazione interpretativa dubbia e contestabile, sarebbe costretto a desumere un'ultrattività tacita dell'art. 7, comma 2. A fini di certezza delle disposizioni che si intende sottrarre all'effetto abrogativo occorre che non solo il comma 2 dell'art. 7, ma anche il comma 5 dello stesso articolo siano espressamente richiamati nell'art. 10, il cui comma 4 deve essere così modificato: “sono abrogati i decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2011, n. 82, ad eccezione

dell'art. 7, commi 2 e 5, e 20 gennaio 2012". Nello stesso art. 9, al comma 7, è stato accolto il suggerimento che la relazione ivi prevista abbia ad oggetto l'attività del comitato e non quella dell'ACI e che la stessa relazione, ridenominata "resoconto", sia fornita dal comitato medesimo avvalendosi a tal fine degli uffici dell'ACI.

IX. Per quanto sopra considerato, la Sezione ritiene di formulare le condizioni indicate *sub* V, VI e VIII n.10, le osservazioni indicate *sub* V e di rinviare al parere interlocutorio quanto alle osservazioni che non risultano recepite nel nuovo schema di regolamento.

Nella sua responsabile valutazione, deciderà l'Amministrazione come adeguarsi a quanto sopra esposto.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole sullo schema di decreto in epigrafe con le condizioni e le osservazioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Carla Ciuffetti

IL PRESIDENTE
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO

Cesare Scimia