

9. LINEE GUIDA SUL RECUPERO E SULLA RIPARAZIONE DI PALLET USATI

Responsabilità e adempimenti legislativi per tutti gli operatori di settore coinvolti.

9.1 Attività di recupero e riparazione di pallet usati e conseguenti responsabilità degli operatori del settore

9.1.1 Imballaggi e rifiuti di imballaggio

La disciplina “quadro” degli imballaggi è contenuta nel Titolo II della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (recante “Norme in materia ambientale”, cd. Testo Unico dell’Ambiente), il quale ha abrogato il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (cd. decreto “Ronchi”)¹ e regola «la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio», in particolare «di tutti gli imballaggi immessi sul mercato nazionale e di tutti i rifiuti di imballaggio derivanti dal loro impiego, utilizzati e prodotti da industrie, esercizi commerciali, uffici, negozi, servizi, nuclei domestici, a qualsiasi titolo, qualunque siano i materiali che li compongono» (art. 217, commi 1 e 2).

Sono dunque soggette al D.Lgs. 152/06 non solo le operazioni di impiego, utilizzo e produzione di rifiuti di imballaggio, ma anche quelle di immissione sul mercato di beni di imballaggio.

Per imballaggio deve intendersi «il **prodotto**, composto da **materiali di qualsiasi natura**, adibito a **contenere** determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a **consentire la loro manipolazione** e la loro **consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore**, ad **assicurare la loro presentazione**, nonché gli **articoli a perdere** usati allo stesso scopo».

¹ Il D.Lgs. 152/06 fa espressamente salve le discipline specifiche, particolari o complementari riguardanti particolari tipologie di rifiuti o di impianti, tra cui quella dettata dal D.Lgs. 133/05 relativo agli impianti di incenerimento, che rimane infatti in vigore. Peraltro, i rifiuti in legno, derivanti da materiali non sottoposti a trattamenti o di rivestimento, sono esclusi, ai sensi dell'Art. 3 comma 1, lett. a, n. 4 del D.Lgs. 133/2005, dal campo di applicazione del decreto medesimo. A tale proposito, il Ministero dell'Ambiente, con nota 2 marzo 2006, n. 1560, ha precisato che sono disciplinati dal D.Lgs. 11 maggio 2005, n. 133:

1) i rifiuti del legno che compongono composti alogenati o metalli pesanti a seguito di trattamenti protettivi o di rivestimento;

2) i rifiuti pericolosi ai sensi del catalogo CER.

In ogni caso, va chiarito che l'esclusione di alcune tipologie di rifiuti dall'ambito di applicazione del D.Lgs. 133/05 non comporta la libera combustione degli stessi, essendo comunque applicabili le norme generali in materia di rifiuti, stabilite dal D.Lgs. 152/06 e dal Dm 5/2/98 e s.m.i.

Da questa definizione risulta evidente che la categoria degli imballaggi è individuata dal legislatore sulla base dello **scopo di utilizzo** del bene: quando un prodotto, di qualsiasi foggia e materia, sia adibito a contenere, proteggere, consentire la manipolazione e la presentazione nonché la consegna di determinate merci, esso è considerato, ai sensi del D.Lgs. 152/06, un imballaggio.

Gli imballaggi si distinguono in tre tipologie diverse:

1. gli **imballaggi primari** (o “per la vendita”), concepiti *in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore* (è il caso della bottiglia o della lattina);

2. gli **imballaggi secondari** (o “multipli”), concepiti *in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita, indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita* (nell'esempio di prima, la cassetta o l'involucro in materiale plastico che racchiudono le bottiglie o le lattine: un consumatore potrà rompere l'imballaggio e acquistare solo parte del prodotto, oppure comprare l'intera cassetta);

3. gli **imballaggi terziari** (o “per il trasporto”), **concepiti in modo da facilitare la manipolazione ed il trasporto di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione ed i danni connessi al trasporto, esclusi i container per i trasporti stradali, ferroviari, marittimi ed aerei** (si tratta dei **pallet** sui quali le cassette del nostro esempio vengono impilate per il trasporto).

In seguito all'impiego, all'utilizzo o alla produzione degli imballaggi, si forma un **rifiuto di imballaggio**, si ha cioè un «*imballaggio o materiale di imballaggio, rientrante nella definizione di rifiuto di cui all'articolo 183, comma 1, lettera a), esclusi i residui della produzione*» (Art. 218, comma 1, lettera f)).

Prima di esaminare nel dettaglio gli obblighi posti a carico di chi compie operazioni di gestione dei rifiuti di imballaggio e di chiarire, nel caso specifico che qui ci occupa, se ed in quale misura i pallet raccolti e “recuperati” possano definirsi rifiuti di imballaggio, deve quindi essere preventivamente analizzata la definizione di rifiuto.

9.1.2 La nozione di rifiuto nell'ordinamento italiano (cenni)

L'art. 183, comma 1, lettera a) del Dlgs. 152/06 fornisce la seguente definizione di rifiuto: «*Qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*».

L'interpretazione di tale definizione – segnatamente, di cosa si debba intendere per “*si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*” – è stata al centro, già nel vigore della precedente normativa, di un acceso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, teso soprattutto a individuare i limiti di applicazione della disciplina sulla gestione dei rifiuti, che ha trovato nel Testo Unico dell'Ambiente – ed in particolare nell'ultima versione emendata dal D.Lgs. 205/2010 in attuazione della Direttiva quadro 2008/98/CE – il proprio epilogo.

Senza voler approfondire, in questa sede, il complesso tema della nozione di rifiuto, possiamo sintetizzarla come segue:

- È innanzitutto un *rifiuto* qualsiasi sostanza od oggetto che, indipendentemente dal valore economico e dalla funzionalità residua, viene *materialmente* sottoposto ad operazioni di recupero o smaltimento dal proprio detentore (si disfa).
- È poi un *rifiuto* qualsiasi sostanza od oggetto che, per legge, deve essere avviato ad operazioni di recupero o smaltimento (obbligo di disfarsi).
- È infine un *rifiuto* qualsiasi sostanza od oggetto di cui, sulla base dei parametri oggettivi individuati dal legislatore negli artt. 184-bis e 184-ter, non possa essere ritenuto un *sottoprodotto o una materia prima secondaria (rectius, end of waste)* o, ancora, stante la definizione di riutilizzo individuata dall'art. 183, comma 1, lettera r), non possa essere gestito come bene usato (intenzione di disfarsi).

In particolare, dal combinato disposto degli Artt. 183, comma 1, lettere r) e qq), 184-bis e 184-ter del D.Lgs. 152/06, risultano esclusi dalla definizione di *ri rifiuto* e, in quanto tali, dal campo di applicazione della parte IV del D.Lgs. 152/06:

- a) i **sottoprodotti**, intesi come i prodotti dell'attività dell'impresa, che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale e sono destinati direttamente ad un ulteriore impiego o al consumo²;
- b) le **materie prime secondarie** (MPS) – o, per meglio dire, secondo la nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. 205/10, i “*ri rifiuti che cessano di essere tali*”³ – ossia le sostanze e gli oggetti ottenuti da operazioni di recupero di rifiuti⁴ che, per essere usati in un processo industriale o commercializzati, non necessitano di ulteriori operazioni di trasformazione⁵;
- d) i prodotti usati che non sono mai diventati rifiuti e che vengono sottoposti ad operazioni di riutilizzo.

² art. 184-bis, comma 1 D.Lgs. 152/06:

« (Sottoprodotto) 1. È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per verificare criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.

2-bis. Il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 10 agosto 2012, n. 161, adottato in attuazione delle previsioni di cui all'articolo 49 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, si applica solo alle terre e rocce da scavo che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale. Il decreto di cui al periodo precedente non si applica comunque alle ipotesi disciplinate dall'articolo 109 del presente decreto.

³ art. 184-ter:

« 1. Incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfatti i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;

b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;

c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;

d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 1998, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'Art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. N 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione.

4. Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dal presente decreto, dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, dal decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, e dal decreto legislativo 120 novembre 2008, n. 188, ovvero dagli atti di recepimento di ulteriori normative comunitarie, qualora e a condizione che siano soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero in essi stabiliti.

5. La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto».

⁴ L'art. 183 comma 1, lettera t) del D.Lgs. 152/06 definisce “recupero” come: «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato C della parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero».

⁵ Le caratteristiche qualitative delle MPS sono individuate dal Dm 5/2/98 e s.m.i. e dal Dm 161/02 sul recupero in regime semplificato di rifiuti – rispettivamente – non pericolosi e pericolosi o, ancora, dalle autorizzazioni al recupero dei rifiuti rilasciate dalle competenti Autorità: Art. 184-ter, comma 3; sono stati inoltre adottati alcuni regolamenti europei riguardanti i rottami ferrosi e non ferrosi (Regolamento Ue N. 333/2011 del Consiglio del 31 marzo 2011), i rottami di vetro (Regolamento Ue N. 1179/2012 della Commissione del 10 dicembre 2012), i rottami di rame (Regolamento Ue N. 715/2013 della Commissione del 25 luglio 2013), il combustibile solido secondario (decreto 14 febbraio 2013, n. 22 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; altri regolamenti – tra cui quelli su legno e carta – sono in corso di predisposizione; la normativa nazionale prevede altresì la possibilità di adottare ulteriori decreti ministeriali.

L'esclusione dalla categoria di rifiuto opera soltanto qualora il detentore dei sottoprodotti, delle materie prime secondarie o dei prodotti usati "non se ne disfi, o non abbia l'intenzione, o non abbia l'obbligo, di disfarsene" nell'accezione di cui sopra, cioè quando, riassumendo la ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale degli ultimi anni e richiamando (pur con le debite differenze) le condizioni espressamente individuate dagli Artt. 184-bis e 184-ter cit.:

- l'utilizzo sia certo ed effettivo, senza la necessità di eseguire ulteriori operazioni di trattamento o trasformazione preliminare⁶ (cd. utilizzo diretto);
- l'utilizzo sia "legale", vengano cioè rispettati i requisiti tecnici stabiliti per gli scopi specifici e le normative e gli standard tecnici applicabili ai prodotti;
- l'utilizzo non comporti per l'ambiente o la salute "impatti complessivi negativi" (impatti negativi che, ad ogni modo, possono essere ragionevolmente esclusi quando l'utilizzo risulti "legale" nell'accezione di cui sopra, posto che i limiti e le caratteristiche tecniche vengono generalmente individuati tenuto conto della necessità di garantire livelli accettabili di tutela dell'ambiente e della salute pubblica).

Se queste condizioni non vengono rispettate, la sostanza o l'oggetto è considerato "rifiuto" e, in quanto tale, la gestione dello stesso deve avvenire secondo la disciplina contenuta nella parte IV del D.Lgs. 152/06.

9.1.3 La gestione di imballaggi e rifiuti di imballaggio

Analizzata la nozione di "rifiuto", va ora chiarito, con particolare riferimento ai rifiuti costituiti da imballaggi, quali operazioni rientrino nella attività di **gestione** degli stessi e a quali oneri ed obblighi siano soggetti gli operatori del settore.

La **gestione** dei rifiuti di imballaggio consiste, a norma dell'art. 218, comma 1 lett. g del D.Lgs. 152/06, nelle «attività di gestione di cui all'art. 183, comma 1, lettera d)» (in base alla nuova numerazione, n)), ossia nelle seguenti:

- 1) raccolta (anche differenziata);
- 2) trasporto;
- 3) recupero
(preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero di materia prima);

⁶ Per i sottoprodotti vengono ammessi trattamenti inclusi nella "normale pratica industriale"; sul concetto di normale pratica industriale, v. Cassazione penale, sezione Terza, 17 aprile 2012, n. 17453 «Sebbene la delimitazione del concetto di "normale pratica industriale" non sia agevolata dalla genericità della disposizione, certamente deve escludersi che possa ricomprendersi attività comportanti trasformazioni radicali del materiale trattato che ne stravolgono l'originaria natura... Deve propendersi, ad avviso del Collegio, per un'interpretazione meno estensiva dell'ambito di operatività della disposizione in esame e tale da escludere dal novero della normale pratica industriale tutti gli interventi manipolativi del residuo diversi da quelli ordinariamente effettuati nel processo produttivo nel quale esso viene realizzato. Tale lettura della norma, suggerita dalla dottrina e che considera conforme alla normale pratica industriale quelle operazioni che l'impresa normalmente effettua sulla materia prima che il sottoprodotto va sostituire, sembra maggiormente rispondente ai criteri generali di tutela dell'ambiente cui si ispira la disciplina in tema di rifiuti, rispetto ad altre pur autorevoli opinioni che, ampliando eccessivamente il concetto, rendono molto più incerta la delimitazione dell'ambito di operatività della disposizione e più alto il rischio di una pratica applicazione che ne snaturi, di fatto, le finalità».

- 4) smaltimento;
- 5) controllo delle operazioni di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento;
- 6) controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura;
- 7) commercio/intermediazione.

L'art. 218 definisce alcune di queste attività con espresso riferimento agli imballaggi:

1) è **riutilizzo** «qualsiasi operazione nella quale l'imballaggio concepito e progettato per poter compiere, durante il suo ciclo di vita, un numero di spostamenti o rotazioni è riempito di nuovo o reimpiegato per un uso identico a quello per il quale è stato concepito...**tale imballaggio riutilizzato diventa rifiuto di imballaggio quando cessa di essere reimpiegato**» (lett. i)]; a tale proposito, occorre considerare anche la definizione contenuta nell'art. 218, comma 1, lett. e), secondo la quale è **imballaggio riutilizzabile** l'«imballaggio o componente di imballaggio che è stato concepito e progettato per sopportare nel corso del suo ciclo di vita un numero minimo di viaggi o rotazioni all'interno di un circuito di riutilizzo»;

2) è **riciclaggio** il «ritrattamento in un processo di produzione dei rifiuti di imballaggio per la loro funzione originaria o per altri fini, compreso il **riciclaggio organico** e ad esclusione del recupero di energia» (lett. l)]; è **riciclaggio organico** «il trattamento aerobico (**compostaggio**) o anaerobico (**biometanazione**), ad opera di microrganismi ed in condizioni controllate, delle parti biodegradabili dei rifiuti di imballaggio, con produzione di residui organici stabilizzanti o di metano, ad esclusione dell'interramento in discarica che non può essere considerato una forma di riciclaggio organico» (lett. o)];

3) sono **recupero dei rifiuti generati da imballaggi** «le operazioni che utilizzano rifiuti di imballaggio per generare materie prime secondarie, prodotti o combustibili, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, inclusa la cernita, e, in particolare, le operazioni previste nell'Allegato C alla parte quarta del presente decreto» (lett. m)];

4) è **recupero di energia** «l'utilizzazione di rifiuti di imballaggio combustibili quale mezzo per produrre energia mediante incenerimento diretto con o senza altri rifiuti ma con recupero di calore» (lett. n)];

5) infine, è **smaltimento** «ogni operazione finalizzata a sottrarre definitivamente un imballaggio o un rifiuto di imballaggio dal circuito economico e/o di raccolta e, in particolare, le operazioni previste nell'Allegato B alla parte quarta del presente decreto» (lett. p)].

I soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti di imballaggio – i cosiddetti operatori economici – sono i produttori, gli utilizzatori, i recuperatori e riciclatori, le pubbliche amministrazioni e i gestori ed, infine, il consumatore e l'utente finale (Art. 218 lett. q], r], s], t], u], v] del D.Lgs. 152/06).

Ad essi sono imposti dalla norma, come ora vedremo, obblighi diversi.

Tra i **produttori** non figurano solo i **fabbricanti**, ma anche i **fornitori di materiali di imballaggio, i trasformatori e gli importatori di materiali vuoti e di materiali da imballaggio**.

Ai produttori – che sono responsabili, ai sensi dell'art. 221, comma 1, «della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti» – sono imposti specifici obblighi, che possono riassumersi nei seguenti:

□ **obblighi di riciclaggio e di recupero; obblighi di ripresa⁷ degli imballaggi usati e di raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private; obbligo di ritiro⁸, su indicazione del CONAI, dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico.**

Al fine di adempiere a questi obblighi i produttori, possono, alternativamente:

a) organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale (art. 221, comma 3, lett. a)];

b) aderire ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223, cosiddetti “di filiera”⁹ (art. 221, comma 3, lett. b)];

c) mettere in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi e dimostrarne l'autosufficienza (mediante idonea documentazione), (art. 221, comma 3, lett. c)];

□ **obbligo di ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico della stessa natura e raccolti in modo differenziato**, su richiesta del gestore del servizio e secondo quanto previsto dall'accordo di programma stipulato dal CONAI con ANCI, UPI o Autorità d'Ambito ai sensi dell'art. 224, comma 5¹⁰ al fine di organizzare la raccolta (art. 221, comma 2).

⁷ L'art. 218, comma 1, lett. cc) definisce la **ripresa** come «l'operazione di restituzione degli imballaggi usati secondari e terziari dall'utilizzatore o utente finale, escluso il consumatore, al fornitore della merce o distributore e, a ritroso, lungo la catena logistica di fornitura fino al produttore dell'imballaggio stesso». La successiva lett. dd) definisce l'**imballaggio usato** come l'«imballaggio secondario o terziario già utilizzato e destinato ad essere ritirato o ripreso»;

⁸ L'art. 218, comma 1, lett. bb) definisce il **ritiro** come «l'operazione di ripresa dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico, nonché dei rifiuti speciali assimilati, gestita dagli operatori dei servizi di igiene urbana o simili». La successiva lett. dd) definisce l'**imballaggio usato** come l'«imballaggio secondario o terziario già utilizzato e destinato ad essere ritirato o ripreso».

⁹ L'art. 218, comma 1, lettera aa) definisce la **filiera** come l'«organizzazione economica e produttiva che svolge la propria attività, dall'inizio del ciclo di lavorazione al prodotto finito di «imballaggio, nonché svolge attività di recupero e riciclo a fine vita dell'imballaggio stesso».

¹⁰ Se il CONAI non stipula tali accordi, i maggiori oneri per la raccolta differenziata da attribuire a produttori e utilizzatori e le modalità di raccolta possono essere stabiliti con decreto ministeriale ai sensi dell'Art. 224, comma 12. Se gli accordi sono invece conclusi ma i consorzi di filiera non vi aderiscono, il CONAI può subentrare a tali soggetti nella conclusione delle convenzioni locali.

A tal fine i produttori debbono aderire al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) di cui all'Articolo 224 del D.Lgs. 152/06, salvo adottare uno dei metodi organizzativi alternativi indicati nelle lettere a) e c) del punto precedente;

□ **obbligo di sostenere i costi** (art. 221, comma 10) per:

a) il ritiro degli imballaggi usati e la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari;

b) la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico (oneri aggiuntivi per i rifiuti di imballaggio, oggetto di raccolta differenziata, dei quali sia richiesto il ritiro al CONAI o, per esso, ai consorzi di filiera da parte dell'Autorità d'ambito, che non sono peraltro dovuti, ai sensi dell'art. 224, comma 7, per gli imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato previa cauzione);

c) il riutilizzo degli imballaggi usati;

d) il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio;

e) lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari, tenendo comunque conto che *«la restituzione di imballaggi usati o di rifiuti di imballaggio, ivi compreso il conferimento di rifiuti in raccolta differenziata, non deve comportare oneri economici per il consumatore»* (art. 218, comma 11).

Vi sono poi ulteriori obblighi che gravano sui soli **produttori che non aderiscono ai consorzi di filiera** ai sensi dell'art. 221, comma 3, lett. b), e che quindi optano per l'adozione di un sistema di restituzione dei propri imballaggi (lett. c]) o per l'organizzazione autonoma di un sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio (lett. a]).

Questi operatori debbono infatti:

– **comunicare annualmente** alla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti ed al CONAI, secondo il modello di cui all'art. 1 della L.70/94 (**MUD**), i dati – riferiti all'anno solare precedente – relativi al quantitativo degli imballaggi per ciascun materiale e per tipo di imballaggio immesso sul mercato, nonché, per ciascun materiale, la quantità degli imballaggi riutilizzati e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati provenienti dal mercato nazionale (art. 220, comma 2). Tale comunicazione è invece presentata dal CONAI per i produttori che abbiano aderito al sistema dei consorzi di filiera¹¹;

¹¹ I rifiuti di imballaggio esportati dalla Comunità ai sensi del regolamento (CE) n. 1013/2006 e del regolamento (CE) n. 1418/2007 sono presi in considerazione solo se sussiste idonea documentazione comprovante che l'operazione di recupero e/o di riciclaggio è stata effettuata con modalità equivalenti a quelle previste al riguardo dalla legislazione comunitaria. Questo obbligo è preordinato al controllo del raggiungimento degli obiettivi generali di riciclaggio e di recupero.

- ottenere **dall'Osservatorio nazionale sui rifiuti il riconoscimento del sistema adottato e garantire che gli utilizzatori e gli utenti finali degli imballaggi siano informati** sulle modalità del sistema stesso (art. 221, comma 5); l'eventuale mancato riconoscimento o la revoca dello stesso comportano per i produttori l'adesione obbligatoria ai consorzi di filiera e (unitamente a tutti gli utilizzatori di ogni livello sino al consumo che aderiscano al sistema alternativo) al CONAI (art. 221, commi 9 e 2);
- elaborare e trasmettere al CONAI un proprio **Programma specifico di prevenzione**, che costituisce la base per l'elaborazione del Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, predisposto annualmente dal CONAI ai sensi dell'art. 225 (art. 221, comma 6);
- presentare, entro il 30 settembre di ogni anno, all'Osservatorio nazionale sui Rifiuti¹² ed al CONAI, un **Piano specifico di prevenzione e gestione**, relativo all'anno solare successivo, che sarà inserito nel Programma generale di prevenzione e gestione di cui all'Articolo 225 (art. 221, comma 7);
- presentare, entro il 31 maggio di ogni anno, all'Osservatorio nazionale sui Rifiuti ed al CONAI, una **relazione sulla gestione relativa all'anno solare precedente**, comprensiva dell'indicazione nominativa degli utilizzatori che partecipano al sistema alternativo (vd. art. 221, comma 8), del programma specifico e dei risultati conseguiti nel recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio; nella relazione possono essere evidenziati i problemi inerenti il raggiungimento degli obiettivi e le eventuali proposte di adeguamento della normativa.

L'**utente finale** è definito dalla norma come «*il soggetto che nell'esercizio della sua attività professionale acquista, come beni strumentali, articoli o merci imballate*»; il **consumatore** è a propria volta definito come «*il soggetto che fuori dall'esercizio di un'attività professionale acquista o importa per proprio uso imballaggi, articoli o merci imballate*». Entrambi questi soggetti vengono tenuti distinti dalla categoria degli **utilizzatori**, la quale include i **commercianti**, i **distributori**, gli **addetti al riempimento**, gli **importatori di imballaggi pieni** e, appunto, gli **utenti** di imballaggi, che li acquistano o importano per uso "non proprio".

Sono tradizionalmente considerati "utilizzatori - utenti" anche i soggetti qualificati come "**autoproduttori**"; questa categoria, individuata dalla prassi e accolta negli Statuti e nei Regolamenti dei Consorzi di filiera attualmente vigenti, comprende le imprese che acquistano le materie prime

¹² Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con comunicato del 4 maggio 2012, ha informato che, non essendo operativo l'Osservatorio, tutte le comunicazioni vanno rivolte alla Divisione VI dello stesso Ministero.

per **realizzare gli imballaggi destinati a contenere le merci da esse stesse prodotte** (è il caso, ad esempio, dell'azienda che produca, come attività principale, acqua minerale e che acquisti materiale plastico per confezionare le bottiglie da utilizzare come imballaggio)¹³.

Gli obblighi che gravano sull'utilizzatore variano a seconda che l'imballaggio o il rifiuto di imballaggio debba essere qualificato **primario, secondario o terziario**. Premesso che l'utilizzatore è responsabile, come il produttore, della corretta gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti (art. 221, comma 1), egli dovrà:

❑ **partecipare al Consorzio Nazionale Imballaggi - CONAI**, al fine di adempiere all'obbligo di ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico della stessa natura e raccolti in modo differenziato (art. 221 comma 2), **salvo il caso in cui il produttore non organizzi un proprio sistema** di gestione dei rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale oppure un proprio sistema di restituzione autosufficiente (ex Art. 221, comma 3, lett. a - c)]¹⁴;

❑ **consegnare gli imballaggi usati secondari e terziari e i rifiuti di imballaggio secondari e terziari in un luogo di raccolta organizzato dai produttori e con gli stessi concordato o conferire tali imballaggi e rifiuti al servizio pubblico**, nei limiti in cui siano **assimilabili ai rifiuti urbani** secondo i nuovi criteri di assimilazione stabiliti con il decreto ministeriale previsto all'art. 195, comma 2, lett. e)¹⁵;

❑ sostenere i costi (art. 221, comma 10) per:

- a) il ritiro degli imballaggi usati e la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari;
- b) la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico (oneri aggiuntivi per i rifiuti di imballaggio, oggetto di raccolta differenziata, dei quali sia richiesto il ritiro al CONAI o, per esso, ai consorzi di filiera da parte dell'Autorità d'ambito, che non sono peraltro dovuti, ai sensi dell'Art. 224, comma 7, per gli imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato previa cauzione);
- c) il riutilizzo degli imballaggi usati;
- d) il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio;

¹³Vd. sul punto la Guida all'adesione e all'applicazione del Contributo Ambientale, Edizione 2011, edita sul sito internet del CONAI.

¹⁴Qualora tali sistemi alternativi non vengano riconosciuti o il riconoscimento venga revocato, l'utilizzatore ha l'obbligo di aderire al CONAI, unitamente al produttore (che dovrà, egli solo, aderire necessariamente anche al consorzio di filiera corrispondente).

¹⁵In base a tale disposizione, spetta in particolare allo Stato: « e) La determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani. Con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello Sviluppo Economico, sono definiti, entro novanta giorni, i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani».

e) lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari, tenendo comunque conto che *«la restituzione di imballaggi usati o di rifiuti di imballaggio, ivi compreso il conferimento di rifiuti in raccolta differenziata, non deve comportare oneri economici per il consumatore»* (art. 221, comma 11).

L'obbligo di conferimento al gestore del servizio pubblico vale quindi solo per i rifiuti di imballaggi primari; per quelli secondari e terziari la gestione (il cui costo grava comunque sull'utilizzatore) potrà avvenire mediante soggetti diversi dal gestore del servizio pubblico. Il comma 4 dell'art. 221 precisa, al proposito, che, al fine di adempiere agli obblighi di riciclaggio, recupero, ripresa e raccolta dei rifiuti di imballaggio, **«gli utilizzatori sono tenuti a consegnare i rifiuti di imballaggio secondari e terziari in un luogo di raccolta organizzato dal produttore e con lo stesso concordato».** Il D.Lgs. 152/06 ribadisce, in ogni caso, la facoltà per gli utilizzatori di conferire comunque al servizio pubblico i suddetti imballaggi e rifiuti di imballaggio nei limiti derivanti dai criteri determinati ai sensi dell'articolo 195, comma 2, lettera e).

Gli utilizzatori **non hanno inoltre l'obbligo di iscriversi ai consorzi di filiera** (ma solo al CONAI); possono tuttavia decidere di aderirvi volontariamente. La facoltà di partecipare ai consorzi di filiera per gli utilizzatori è prevista dalla regolamentazione di settore (v. decreto) e dagli Statuti dei consorzi attualmente riconosciuti, ma tale adesione da parte degli utilizzatori ai Consorzi di filiera è a tutt'oggi assai rara, malgrado permetta di servirsi dell'ente collettivo ai fini dell'assolvimento degli obblighi sopra elencati.

L'art. 223, comma 1 stabilisce inoltre che **«ai consorzi possono partecipare i recuperatori, ed i riciclatori che non corrispondono alla categoria dei produttori, previo accordo con gli altri consorziati ed unitamente agli stessi».**

Tale disposizione non solo legittima la partecipazione volontaria degli utilizzatori ai consorzi di filiera, ma è utile anche e soprattutto al fine **dell'inquadramento delle figure del "riciclatore" di imballaggi nella categoria dei produttori**, al fine dell'individuazione degli obblighi a cui essi sono soggetti.

Questo tema sarà specificamente affrontato nella seconda parte relativa alla sussistenza dell'obbligo, per i riparatori di pallet, di iscriversi al CONAI ed al Consorzio di filiera RILEGNO, nonché di esporre in fattura il Contributo Ambientale CONAI.

Oltre agli obblighi attribuiti ai produttori ed agli utilizzatori dall'art. 221, vi sono delle ulteriori prescrizioni di ordine generale, che devono essere rispettate da tutti gli operatori del settore:

1) gli imballaggi devono essere opportunamente **etichettati** secondo le

modalità stabilite da apposito decreto ministeriale, al fine di facilitarne la raccolta, il riutilizzo, il recupero ed il riciclaggio, nonché per fornire ai consumatori una corretta informazione in ordine alle destinazioni finali degli imballaggi (Art. 219, comma 5);

2) **è vietato lo smaltimento in discarica degli imballaggi e dei contenitori recuperati**, ad eccezione degli scarti derivanti dalle operazioni di selezione, riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio (Art. 226, comma 1);

3) **è vietato immettere nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani imballaggi terziari** di qualsiasi natura, ad eccezione di quelli assimilati agli urbani (Art. 226, comma 2); eventuali **imballaggi secondari non restituiti all'utilizzatore dal commerciante al dettaglio possono essere conferiti al servizio pubblico solo in raccolta differenziata**, ove la stessa sia stata attivata nei limiti previsti dall'articolo 221, comma 4 (che, come visto, richiama i criteri di assimilazione ai rifiuti urbani definiti dall'art. 195, comma 2, lettera e] del D.Lgs. 152/06);

4) **possono essere commercializzati solo imballaggi corrispondenti agli standard europei** fissati dal Comitato europeo di normalizzazione in conformità alla direttiva 94/62/CE e aggiornati con decreto ministeriale sulla base della comunicazione della Commissione europea 2005/C44/13¹⁶.

5) **è vietato immettere sul mercato imballaggi o componenti di imballaggio** (ad eccezione di quelli interamente costituiti di cristallo) **con livelli totali di concentrazione di piombo, mercurio, cadmio e cromo esavalente** superiore a 100 parti per milione (ppm) in peso (art. 226, comma 4)¹⁷. **Le sanzioni conseguenti all'inadempimento, da parte dei produttori e degli utilizzatori, degli obblighi loro imposti sono, infine, così riassumibili:**

1. i produttori e gli utilizzatori che non si iscrivano al CONAI, sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 60.000 euro, fatto comunque salvo l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi (Art. 261, comma 1);

2. i produttori di imballaggi che non provvedano ad organizzare un proprio sistema di raccolta, riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio, né si iscrivano al competente consorzio di filiera, né adottino un sistema di restituzione dei propri imballaggi, sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento a quarantaseimilacinquecento euro (Art. 261, comma 2);

¹⁶ Sino all'emanazione di tale decreto, trova applicazione l'allegato F alla parte IV del D.Lgs. 152/06. (art. 226, comma 3).

¹⁷ Per gli imballaggi in vetro si applica la decisione 2001/171/CE del 19 febbraio 2001 e per gli imballaggi in plastica si applica la decisione 1999/177/CE dell' 8 febbraio 1999. Un decreto ministeriale dovrà stabilire, in conformità alle decisioni dell'Unione europea, le condizioni alle quali le concentrazioni indicate nell'Art. 226, comma 4 non si applicano ai materiali riciclati e ai circuiti di produzione localizzati in una catena chiusa e controllata e le tipologie di imballaggio comunque esonerate dal loro rispetto.

3. gli utilizzatori che non provvedano a ritirare gratuitamente gli imballaggi usati/rifiuti di imballaggio secondari e terziari ed a consegnarli in un luogo di raccolta organizzato dal produttore sono ugualmente soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento a quarantacinquemilaseicento euro (Art. 261, comma 2);
4. chiunque immetta sul mercato interno imballaggi privi dei requisiti di etichettatura di cui all'Art. 219, comma 5, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquemiladuecento a quarantamila euro (Art. 261, comma 3);
5. chiunque smaltisca in discarica imballaggi e contenitori recuperati è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da cinquemiladuecento a quarantamila euro (Art. 261, comma 3).
6. chiunque infine immetta sul mercato imballaggi o componenti di imballaggio con livelli totali di metalli superiori a quelli indicati dall'Art. 226, comma 4, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento a quarantaseimilacinquecento euro (Art. 261, comma 2).

9.1.4 La fattispecie concreta

Nei paragrafi che precedono abbiamo esaminato gli obblighi imposti dal D.Lgs. 152/06 ai produttori ed agli utilizzatori di imballaggi e abbiamo tentato di tracciare, al fine di individuare esattamente, tra tutte le diverse fasi di “recupero” e “riparazione” dei pallet, quelle soggette alla normativa sui rifiuti, il confine tra “rifiuto” e “non rifiuto”. Vediamo ora come e in che limiti questa disciplina generale vada a regolare il “ciclo di vita” del pallet in legno. La prima questione da risolvere è, chiaramente, **se considerare o meno il pallet usato un rifiuto**. Per rispondere a questa domanda è opportuno differenziare due situazioni: 1) quella dell'utilizzatore di pallet che conferisce gli imballaggi al solo fine di farli riparare, per poi ricevere in restituzione, e successivamente riutilizzare, esattamente gli stessi pallet¹⁸ (rapporto di riparazione in conto terzi);

¹⁸ Il bene che viene restituito al conferitore deve essere tuttavia fisicamente il medesimo che era stato dallo stesso consegnato al riparatore. È dunque necessario che i pallet consegnati in conto riparazione siano tenuti distinti da quelli conferiti al fine di disfarsene. Allo scopo, potrebbe essere prevista la numerazione dei singoli pezzi o l'apposizione di altri segni distintivi. Significativo il precedente giurisprudenziale (riguardante il noleggio di stracci ed il ritiro degli stessi, imbrattati d'olio, dopo l'utilizzo) costituito dalla sentenza della Pretura di Terni del 21 marzo 1996 (successivamente confermata dalla Corte di Appello di Perugia e dalla Corte di Cassazione). A tal proposito si segnala l'Accordo di programma del 20 gennaio 2004 che disciplina e inquadra lo svolgimento delle attività per il noleggio, il ritiro presso il cliente, il trasporto e il lavaggio dei panni tecnici di pulizia al fine del loro successivo riutilizzo. sottoscritto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero delle attività produttive e primarie imprese del settore della gestione di panni tecnici riutilizzabili per le pulizie industriali. A tale accordo potrà aderire qualsiasi altra impresa e/o associazione di imprese che produca e/o distribuisca panni tecnici per le pulizie industriali, o svolgano attività rientranti nell'accordo medesimo. L'accordo intende promuovere la prevenzione della produzione dei rifiuti attraverso lo svolgimento di operazioni di lavaggio dei panni tecnici per le pulizie industriali al fine di consentirne l'utilizzo ripetuto per la loro funzione originaria, nonché di consentire la corretta gestione e il recupero, ove possibile, dei rifiuti derivanti dalle operazioni di lavaggio. L'accordo precisa a quali condizioni i panni tecnici possono non essere considerati rifiuti. Nessuno strumento analogo è stato implementato, a quanto consta, relativamente agli imballaggi, sebbene si segnalino la presenza di circuiti di noleggio sostanzialmente similari.

2) quella dell'utilizzatore di pallet che li consegna al raccoglitore od al trasportatore allo scopo di disfarsene.

Affinché un pallet possa non definirsi un rifiuto, e rientri dunque nella definizione di "bene usato" o "rifiuto che ha cessato di essere tale" (la categoria di "sottoprodotto" non appare pertinente), è necessario che siano avverate le seguenti condizioni:

a) che l'utilizzatore non se ne disfi, non sia obbligato a disfarsene o non abbia l'intenzione di farlo;

b) che esso sia idoneo ad essere riutilizzato in via diretta, ed effettivamente lo sia, senza dover essere preventivamente sottoposto ad operazioni di trasformazione preliminare o di recupero (tra cui figurano, come si è già visto, anche la semplice cernita e la "preparazione per il riutilizzo").

Nel primo caso (quello della riparazione in conto terzi) manca evidentemente la volontà, da parte del soggetto conferente, di disfarsi del bene, né sussiste un obbligo di farlo. Questa sola considerazione vale ad escludere i pallet oggetto di questo tipo di rapporto dal novero dei rifiuti, una volta che vengano rispettate le condizioni sopra indicate.

Nel secondo caso ci troviamo invece di fronte ad una raccolta di rifiuti di imballaggio terziario. Ed infatti:

a) il produttore del rifiuto di imballaggio (ossia l'utilizzatore del pallet) ha intenzione di disfarsene e a questo fine lo conferisce al raccoglitore (raccoglitore, commerciante/ intermediario o riparatore);

b) il pallet non è (o non è ancora stato individuato come) direttamente riutilizzabile. Questa conclusione sembra peraltro confermata dalle modalità con cui generalmente avviene la raccolta: la differenziazione dei pallet tra quelli riutilizzabili subito, quelli da riparare e quelli da smaltire avviene in un secondo momento, presso lo stabilimento del riparatore.

Tali operazioni di cernita e controllo, se effettuate dal raccoglitore/riparatore dopo il trasporto, configurano un'attività di recupero, ricadendo appieno nella già citata definizione di "preparazione per il riutilizzo".

Una diversa conclusione potrebbe essere raggiunta nell'ipotesi in cui **l'individuazione dei pallet immediatamente riutilizzabili avvenga in un momento preventivo rispetto alla raccolta, nello stabilimento dell'utilizzatore**. La volontà di quest'ultimo di disfarsi dell'imballaggio potrebbe infatti essere superata, ai fini dell'esclusione dalla categoria dei rifiuti, dalle seguenti considerazioni:

1) i pallet ancora in buono stato – e quindi con valore economico proprio – sono in questo caso ceduti non come "rifiuti", ma come **"beni" di imballaggio direttamente riutilizzabili**. L'Art. 218 prevede, al proposito, che l'«**imballaggio**

riutilizzato diventa rifiuto di imballaggio quando cessa di essere reimpiegato» e che sia **riutilizzabile** *l'«imballaggio o componente di imballaggio che è stato concepito e progettato per sopportare nel corso del suo ciclo di vita un numero minimo di viaggi e rotazioni all'interno di un circuito di riutilizzo»;*

2) la scelta degli imballaggi direttamente riutilizzabili avverrebbe in un momento anteriore a quello della **raccolta**¹⁹, quindi preventivamente rispetto all'attività di gestione dei rifiuti vera e propria.

Va naturalmente tenuto presente che l'identificazione, all'interno di un intero stock di pallet usati, di un elemento danneggiato – che deve necessariamente subire un processo di trasformazione, attraverso la successiva riparazione, prima di essere reimpiegato (e deve, di conseguenza, considerarsi un rifiuto) – **è complessa e capita spesso che gli utilizzatori non riescano ad attuarla correttamente**. Ciò determina un elevato rischio che intere **partite di pallet cedute come merci vengano invece, in sede di controllo** (ad esempio in fase di trasporto), **considerate rifiuti, a causa della presenza, nel carico, di pochi imballaggi danneggiati** (i quali, pertanto, comportano la necessità di effettuare un'operazione di cernita/preparazione per il riutilizzo – ossia un'operazione di recupero – a valle della raccolta, con rilevanti conseguenze sanzionatorie, tanto per il commerciante, quanto per il produttore, a causa della scorretta gestione dei rifiuti nelle fasi del deposito temporaneo, del trasporto e della cernita). Occorre dunque che l'utilizzatore – il quale voglia comunque seguire questa strada – implementi specifiche procedure di classificazione dei rifiuti e di valutazione dell'integrità dei pallet, attraverso personale qualificato.

Va inoltre richiamato il principio, stabilito dalla giurisprudenza, secondo il quale la prova circa la riutilizzabilità deve essere <<obiettiva, univoca e completa, non potendosi tenere conto solo delle affermazioni o delle intenzioni dell'interessato>>²⁰; rilevano dunque, oltre agli elementi di cui sopra, ed in una fase preventiva all'eventuale selezione effettuata dallo stesso utilizzatore, le modalità ed i tempi di deposito: se i pallet restano inutilizzati per troppo tempo e/o appaiono oggettivamente inutilizzabili (perché fuori specifica o per le modalità con cui sono conservati, ad es. all'aperto, in modo promiscuo con rifiuti od altri imballaggi danneggiati, esposti alle intemperie ecc.) sarà difficile sostenerne la natura di beni di imballaggio usati destinati al riutilizzo.

¹⁹ La raccolta è definita dall'Art. 183, lettera o) come *«il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera "mm", ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento»*.

²⁰ Per l'applicazione di tale principio v., recentemente, Cassazione Penale, Sezione Terza, 27 giugno 2012, n. 25358; Cassazione Penale, Sezione Terza, 18 novembre 2010, n. 40855.

FOCUS: LA PREVENZIONE DELLA PRODUZIONE DI RIFIUTI DI IMBALLAGGIO MEDIANTE SELEZIONE DEI PALLET RIUTILIZZABILI DA PARTE DELL'UTILIZZATORE.

In merito alla pratica consistente nella selezione a monte, da parte degli utilizzatori, dei pallet riutilizzabili rispetto a quelli da sottoporre a riparazione, al fine di prevenire la produzione di rifiuti e di commercializzare i pallet riutilizzabili come beni di imballaggio, è opportuno un ulteriore focus.

La pratica è di per sé lecita, ma presenta profili di criticità, dal punto di vista tanto operativo, quanto legale. I bancali in legno che, a valle di una selezione effettuata direttamente dall'utilizzatore, risultino integri e quindi immediatamente riutilizzabili possono essere effettivamente ceduti come beni di imballaggio.

Tuttavia, per quanto riguarda i requisiti da rispettare affinché un pallet usato possa definirsi integro, occorre fare riferimento agli standard di qualità UIC 435/2-435/4 per i pallet EPAL ed alla norma UNI EN ISO 18613 per i pallet "bianchi" (ossia non a specifica).

È pertanto opportuno per l'utilizzatore predisporre accurate procedure di verifica che tengano conto di tali norme e somministrare agli operatori una idonea formazione al riguardo.

I bancali che, invece, a valle di una selezione effettuata direttamente dall'utilizzatore, risultino inadatti al riutilizzo, in quanto danneggiati o comunque non più riutilizzabili, devono essere considerati rifiuti ed essere conseguentemente gestiti nel rispetto della disciplina contenuta nella parte IV del D.lgs. 152/06, quanto, ad es., a deposito temporaneo e conferimento a operatori autorizzati.

Come chiarito a più riprese dalla giurisprudenza anche comunitaria, l'eventuale valorizzazione economica non esclude di per sé la qualifica di rifiuto.

Se la selezione non viene effettuata accuratamente, il rischio è quello di gestire come bene di imballaggio pallet che invece devono essere considerati rifiuti. Una simile evenienza determinerebbe la violazione delle norme concernenti la tracciabilità dei rifiuti (registri di carico/scarico, FIR, MUD), con conseguenti rischi sanzionatori, ancorché di natura meramente amministrativa. La consegna di pallet non integri – e dunque da qualificarsi come rifiuti – ad operatori non autorizzati alla gestione dei rifiuti comporterebbe inoltre l'ulteriore rischio di concorrere nel reato di gestione non autorizzata configurabile in capo al destinatario ai sensi dell'art. 256, comma 1, lettera a) del D.lgs. 152/06 (gestione di rifiuti non pericolosi non autorizzata), il quale è tra l'altro incluso tra i reati presupposti della responsabilità amministrativa degli enti ex art. 25-undecies D.lgs. 231/01. Tale reato sarebbe configurabile anche in capo all'utilizzatore,

direttamente, qualora venissero superati i limiti del deposito temporaneo di rifiuti presso il luogo di produzione degli stessi.

I rischi evidenziati sono tutt'altro che remoti, essendo già stati avviati, da parte delle Autorità di controllo, accertamenti e procedimenti sanzionatori.

Per quanto riguarda il recupero dei pallet, gli operatori, a seconda del tipo di operazioni svolte, devono essere autorizzati o in regime semplificato (punti 9.1. e 9.2. all. 1, Suball. 1 DM 5/2/98, ad es. per la riparazione o la produzione di MPS destinate a cartiere, falegnamerie, carpenterie, pannellifici), o in regime ordinario (D.lgs. 152/06 art. 208, ad es. per la produzione di pellet).

Essenziale tenere conto, inoltre, che i riparatori di pallet EPAL devono essere in possesso anche della relativa licenza rilasciata dall'European Pallet Association e.V. per il tramite, in Italia, del Consorzio Servizi Legno-Sughero.

Ugualmente, devono essere considerate rifiuto le partite di pallet indifferenziate cedute dall'utilizzatore ad un raccoglitore, che effettua poi lui, a valle del trasporto, l'attività di selezione tra pallet integri e pallet danneggiati.

L'unica ipotesi in cui è ammesso trattare i pallet indifferenziati o danneggiati come imballaggi e non come rifiuti è quella della cessione ad un riparatore "in conto riparazione", ossia con previsione della restituzione dei bancali una volta riparati. Per ricadere in tale fattispecie, tuttavia, in assenza di accordi di programma che, analogamente a quello relativo ai panni tecnici cit., vadano a disciplinare il "circuito", i pallet restituiti devono essere fisicamente i medesimi ed è dunque necessario prevedere un sistema di identificazione.

La seconda questione da analizzare è quella della individuazione, ai fini dell'applicazione della normativa sui rifiuti, delle attività del riparatore di pallet che si configurano come gestione di rifiuti.

Questo operatore raccoglie o riceve, seleziona, ripara, rimette sul mercato e tratta i pallet usati, secondo la sequenza di seguito descritta:

1) raccolta: il riparatore può **organizzare la raccolta** (autonomamente o servendosi di un'impresa terza) presso gli utilizzatori al fine di riparare i pallet e di distribuirli sul mercato (in proprio o attraverso un commerciante di pallet usati), oppure può **ricevere i pallet da uno specifico utilizzatore** al fine di ripararli e restituirli in condizioni d'uso;

2) selezione: il riparatore ripartisce il lotto di pallet in quelli **riutilizzabili subito**, senza alcuna riparazione, in quelli **da riparare** e in fine in quelli **non riparabili** o non conformi alle norme di utilizzo dei pallet (per esempio, le norme CE);

3) riparazione: il processo di riparazione consiste nella **rimozione dei difetti e dei danneggiamenti** del pallet sui quali le specifiche norme tecniche consentono

di intervenire. Solitamente la riparazione consiste nella **schiodatura** dei piani o dei blocchetti rotti e nella **sostituzione** degli elementi difettosi con semilavorati nuovi o comunque non danneggiati;

4) reinserimento sul mercato: il riparatore vende i pallet direttamente riutilizzabili e quelli riparati direttamente agli utilizzatori, ovvero ad imprese che svolgono l'attività di vendita di pallet usati. Nel caso di riparazione in conto terzi, restituisce alla committente i suoi pallet;

5) trattamento: dai pallet non riparabili vengono **estratti elementi ancora atti all'uso** (tavole, travetti e blocchetti); le parti danneggiate vengono invece **trasformate in materia prima secondaria** (frantumato per pannelli di particelle o pallet di legno pressato), oppure sono ridotte in particelle di legno da destinare al **riciclaggio organico** (composti) o alla **termovalorizzazione** (combustione con recupero di energia termica).

Vediamo dunque a quali norme deve sottostare il riparatore nello svolgimento della sua attività.

Raccolta.

La raccolta è individuata dal D.Lgs. 152/06 come la prima fase della gestione dei rifiuti. L'Art. 183, lettera o) la definisce infatti come **«il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera “mm”, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento».**

Il riparatore che organizza autonomamente la raccolta ed il trasporto deve effettuare tutti gli adempimenti imposti dal Testo Unico al trasportatore dei rifiuti, che vedremo tra breve in dettaglio.

Recupero (selezione e riparazione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero di materia, recupero energetico, riciclaggio organico).

Il recupero è anch'esso una operazione di *gestione dei rifiuti ed è definito dalla lettera t) dell'Art. 183 del D.Lgs. 152/06 come «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato C della parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero».*

Nel novero delle attività di recupero figura l'operazione di “preparazione per il riutilizzo” (Art. 183, comma 1, lettera q) D.Lgs. 152/06), consistente in tutte «le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento». L'art. 184-ter precisa, a

tale proposito, che l'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle seguenti condizioni: la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici; esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà ad impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Le operazioni di recupero elencate nell'allegato C che rilevano ai nostri fini sono, in particolare, le seguenti:

R1: utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia;

R3: riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi (comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche);

R11: utilizzazione di rifiuti ottenuti da una delle operazioni indicate da R1 a R10;

R12: Scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11;

R13: messa in riserva di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate nei punti da R1 a R12 (escluso il deposito temporaneo, effettuato prima della raccolta nel luogo in cui sono prodotti i rifiuti).

L'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti deve di norma essere preventivamente autorizzato dalla Regione (o dall'Autorità da essa delegata, di solito la Provincia), ai sensi dell'Art. 208 del D.Lgs. 152/06. L'autorizzazione preventiva è necessaria, ad esempio, qualora i pallet vogliano essere recuperati ai fini della produzione di pellet²¹ o, ancora, quando il loro recupero avvenga mediante impianti mobili (vd. Comma 15 art. 208);

²¹ Con riferimento al pellet di legno derivante dalla macinazione dei banchali in legno (pallet) è opportuno effettuare alcune considerazioni preliminari. La biomassa di partenza è da considerarsi un rifiuto e pertanto soggetto alle specifiche norme di gestione. È da ritenersi assolutamente preclusa la possibilità di effettuare la trasformazione del rifiuto di imballaggio in legno secondo le procedure "semplificate" di cui all'Art. 216 del D.Lgs. 152/06. Sarebbe invece possibile la gestione di un impianto che effettui tale trasformazione secondo le procedure di autorizzazione ordinaria di cui all'Art. 208 del D.Lgs. 152/06.

Infatti secondo tale procedura può essere presentato all'approvazione un progetto, dai soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, con allegata la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. È evidente che nell'ambito di tale procedura andrebbero valutati tutti gli aspetti connessi alla trasformazione del rifiuto di imballaggio in legno in pellet. In particolare andrebbero valutati tutti gli aspetti connessi alla potenziale presenza di inquinanti residui sull'imballaggi che ne comprometterebbero l'utilizzo nonché i riferimenti agli standard previsti dalla normativa tecnica.

La standardizzazione è curata a livello nazionale da UNI (Ente italiano di unificazione) e nel caso specifico dal CTI (Comitato Termotecnico Italiano). Per la caratterizzazione del pellet il riferimento è la normativa UNI/TS 11263 - "Biocombustibili solidi - Caratterizzazione del pellet a fini energetici". Risulta evidente che nell'ambito dei rifiuti di imballaggio in legno non sono da escludersi forme di contaminazione dell'imballaggio (oli, solventi o altro) così come la presenza talvolta in alcuni suoi elementi di colle (ad esempio blocchetti in agglomerato). L'impiego di rifiuti di imballaggio in legno contaminati in un processo produttivo di combustibili, destinati ad insediamenti abitativi o produttivi, deve pertanto essere escluso mediante rigide procedure di controllo e selezione.

Per determinati tipi di rifiuti (in specie non pericolosi) è peraltro previsto, dagli artt. 214- 216 del medesimo decreto, un regime semplificato²².

L'Art. 214, comma 2 stabilisce, in particolare, che con decreto ministeriale siano «*adottate per ciascun tipo di attività le norme, che fissano i tipi e le quantità di rifiuti, e le condizioni in base alle quali le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate dai produttori nei luoghi di produzione degli stessi e le attività di recupero di cui all'allegato C sono sottoposte alle procedure semplificate di cui agli articoli 215 e 216*».

Il decreto ministeriale di riferimento, recante appunto "Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22", è stato adottato il **5 febbraio 1998 ed è stato successivamente modificato dal D.M. 5 aprile 2006, n. 186**.

Il decreto in esame distingue tre forme di recupero:

- 1) il **recupero di materia** (Art. 3: «*le attività, i procedimenti e i metodi di riciclaggio e di recupero di materia individuati nell'allegato 1 devono garantire l'ottenimento di prodotti o di materie prime o di materie prime secondarie con caratteristiche merceologiche conformi alla normativa tecnica di settore o, comunque, nelle forme usualmente commercializzate*»);
- 2) il **recupero energetico** mediante combustione (Art. 4);
- 3) il **recupero ambientale**, consistente nella restituzione di aree degradate ad usi produttivi o sociali attraverso rimodellamenti morfologici (Art. 5).

Il recupero di pallet in legno²³ è, appunto, un'attività soggetta alla procedura semplificata dell'AUA oppure della comunicazione ai sensi dell'Art. 216 del D.Lgs. 152/06, qualora il gestore decida di non avvalersi dell'AUA (facoltà limitata ai soli casi in cui l'attività sia soggetta alla sola comunicazione ovvero ad autorizzazione generale: v. Art. 3, comma 3 D.p.r. 59/13).

Il D.M. 5 febbraio 1998, così come modificato dal D.M. 186/2006, ne parla nell'Allegato 1 - Suballegato 1²⁴, al punto n. 9, intitolato Rifiuti di legno e sughero (tra i quali figurano «cassette, pallet e altri imballaggi in legno non trattati»), nonché nell'Allegato 2 suballegato 3²⁵ al punto n. 4, relativo alla termovalorizzazione dei rifiuti della lavorazione del legno e affini non trattati (tra cui, nuovamente, i pallet e gli imballaggi).

²² Si segnala, tuttavia, che il regime autorizzativo semplificato ex artt. 214-216 è stato recentemente integrato dalla disciplina dell'Autorizzazione integrata ambientale, introdotta dal D.P.R. 13 marzo 2013, n. 59. Rimane, invece immutata la disciplina dell'autorizzazione unica ex art. 208, per i nuovi impianti di smaltimento e recupero di rifiuti. L'AUA si applica alle piccole e medie imprese, nonché agli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale, né a quelli soggetti a valutazione d'impatto ambientale laddove la normativa statale e regionale disponga che il provvedimento finale di VIA comprende e sostituisce tutti gli altri atti di assenso, comunque denominati in materia ambientale. È fatta comunque salva la facoltà dei gestori degli impianti di non avvalersi dell'AUA nel caso in cui si tratti di attività soggette solo a comunicazione, ovvero ad autorizzazione di carattere generale, ferma restando la presentazione della comunicazione o dell'istanza per il tramite del Suap.

²³ Codice del rifiuto 15 01 03 dell'Allegato D del D.Lgs 152/06.

²⁴ Norme tecniche generali per il recupero di materia dai rifiuti non pericolosi.

²⁵ Determinazione dei valori limite per le emissioni dovute al recupero di rifiuti come combustibile o altro mezzo per produrre energia tramite combustione mista di rifiuti e combustibili tradizionali.

Le attività di **recupero di materia** dai pallet considerate dal decreto ministeriale sono le seguenti:

1) messa in riserva di rifiuti in legno (cod. R13 ed R3 dell'Allegato C alla parte IV del D.Lgs. 152/2006) *con lavaggio eventuale, cernita, adeguamento volumetrico o cippatura*;

2) recupero nell'industria della falegnameria e carpenteria (cod. R3 dell'Allegato C alla parte IV del D.Lgs. 152/2006);

3) recupero nell'industria cartaria (cod. R3 dell'Allegato C alla parte IV del D.Lgs.152/2006);

4) recupero nell'industria del pannello in legno (cod. R3 dell'Allegato C alla parte IV del D.Lgs. 152/2006).

Le caratteristiche delle materie prime e/o dei prodotti ottenuti attraverso le operazioni di recupero sono le seguenti (punto 9.1.4. dell'Allegato 1, Suballegato 1):

1) manufatti a base di legno e sughero nelle forme usualmente commercializzate (tra cui i pallet e loro componenti);

2) pasta di carta e carta nelle forme usualmente commercializzate;

3) pannelli nelle forme usualmente commercializzate.

Il **recupero energetico** dei pallet consiste invece nella combustione in impianti dedicati al recupero energetico o impianti industriali che rispettino le prescrizioni di cui al punto 4.3. dell'allegato 2, Suballegato 1 del decreto ministeriale.

Per quanto concerne l'operazione di "preparazione per il riutilizzo", anch'essa, configurandosi come attività di recupero di rifiuti in senso stretto, è soggetta ad autorizzazione; in attesa della prevista introduzione di uno specifico regime autorizzativo semplificato (Art. 180-bis, comma 2 del D.Lgs. 152/06²⁶), si applicano a tale proposito le norme relative alle attività di recupero, dunque il regime autorizzativo ordinario di cui all'art. 208 oppure ove contemplato, quello semplificato di cui agli Artt. 214-216, che può essere sostituito dall'AUA. A differenza dell'AUA che ha durata di **15 anni** e il cui rinnovo deve essere chiesto almeno 6 mesi prima della scadenza, la comunicazione deve essere **rinnovata ogni 5 anni e comunque in caso di modifica sostanziale delle operazioni di recupero.**

²⁶ Art. 180-bis, comma 2: «Con uno o più decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate le ulteriori misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e la preparazione dei rifiuti per il riutilizzo, anche attraverso l'introduzione della responsabilità estesa del produttore del prodotto. Con uno o più decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le modalità operative per la costituzione e il sostegno di centri e reti accreditati di cui al comma 1, lett. b), ivi compresa la definizione di procedure autorizzative semplificate. E di un catalogo esemplificativo di prodotti e rifiuti di prodotti che possono essere sottoposti, rispettivamente, a riutilizzo o a preparazione per il riutilizzo».

Sotto il profilo sanzionatorio, osserviamo che la violazione delle norme in materia di autorizzazioni e comunicazioni, ossia:

a) l'effettuazione di un recupero soggetto a procedura semplificata senza preventiva comunicazione; oppure

b) lo svolgimento di un'attività di recupero non soggetta a procedura semplificata in assenza di autorizzazione espressa ai sensi dell'Art. 208,

è sanzionata penalmente dall'Art. 256, comma 1 del D.Lgs. 152/06 con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi o con quella dell'arresto da sei mesi a due anni e dell'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi

Tali pene sono ridotte della metà in ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni per l'accesso al regime autorizzativo semplificato (Art. 256, comma 4), ferme restando le fattispecie di reato più gravi eventualmente commesse in caso di frodolenze ed altre irregolarità nella pratica amministrativa.

Ad altro regime deve sottostare il riparatore che effettui la diversa operazione di incenerimento a terra degli scarti in legno nel luogo della loro produzione (autosmaltimento dei rifiuti).

Il regime autorizzatorio dell'attività di autosmaltimento è differente a seconda che i rifiuti da trattare siano classificati come "pericolosi" o "non pericolosi" in base all'Art. 184 del D.Lgs 152/06:

- nel primo caso (rifiuti pericolosi) il produttore è infatti sempre tenuto a munirsi dell'autorizzazione preventiva allo smaltimento prevista dall'Art. 208 del decreto;

- nel secondo caso (rifiuti non pericolosi, **come generalmente quelli di imballaggi in legno**), invece, sarebbe sufficiente, richiedere l'AUA o, ai sensi dell'Art. 215 del D.Lgs. 152/06, che il produttore effettuasse una **comunicazione alla Provincia**, decorsi novanta giorni dalla quale potrebbe dare inizio all'attività.

Questa previsione di favore non può tuttavia trovare oggi applicazione, poiché non è ancora stato emanato il decreto ministeriale di individuazione delle norme tecniche e delle prescrizioni specifiche per le attività di autosmaltimento previsto dal primo comma della norma in esame.

Prima di analizzare nel dettaglio gli ulteriori obblighi posti dal D.Lgs.152/06 in capo al riparatore di pallet, deve essere focalizzata l'attenzione sulla prima fase del recupero, consistente, come abbiamo prima accennato, nella **nessa in riserva dei rifiuti per sottoporli a una delle operazioni di recupero** (cod. R13 dell'Allegato C della parte IV del D.Lgs. 152/06).

L'Art. 6 del Dm 5 febbraio 1998, così come modificato dal Dm 5 aprile 2006, n. 186, prevede infatti che la messa in riserva dei rifiuti non pericolosi sia sottoposta alla procedura autorizzativa semplificata di cui all'Art. 216 del D.Lgs. 152/06 solo quando vengano rispettate alcune condizioni, tra le quali figurano le seguenti:

1. la quantità massima dei rifiuti non pericolosi sottoposti ad operazioni di messa in riserva presso l'impianto di recupero deve coincidere con la quantità massima recuperabile individuata nell'allegato 4 per l'attività di recupero svolta nell'impianto stesso²⁷;

2. la quantità di rifiuti non pericolosi sottoposti ad operazioni di messa in riserva presso l'impianto di produzione del rifiuto non deve eccedere la quantità di rifiuti prodotti, in un anno, all'interno del medesimo impianto; i rifiuti prodotti devono essere avviati ad operazioni di recupero entro un anno dalla data di produzione;

3. la quantità di rifiuti non pericolosi sottoposti ad operazioni di messa in riserva in impianti che effettuano unicamente tale operazione di recupero, non deve eccedere la capacità di stoccaggio autorizzata ai sensi dell'Articolo 31, comma 6 del D.Lgs. 22/97 (ora sostituito dall'Art. 214, comma 8 D.Lgs. 152/06);

4. la quantità di rifiuti non pericolosi messi in riserva presso gli impianti che effettuano anche le altre operazioni di recupero previste dal decreto non deve eccedere, in un anno, la quantità di rifiuti che, ai sensi del successivo Art. 7, può essere sottoposta ad attività di recupero nell'impianto stesso; i rifiuti messi in riserva devono essere avviati alle altre operazioni di recupero entro un anno dalla data di ricezione;

5. la messa in riserva dei rifiuti non pericolosi deve essere effettuata nel rispetto delle norme tecniche individuate nell'allegato 5 del decreto.

L'Art. 7 stabilisce, inoltre, che:

1. la quantità massima impiegabile di rifiuti non pericolosi è individuata dall'allegato 4;

2. la quantità di rifiuti che può essere sottoposta ad attività di recupero in procedura semplificata non deve in ogni caso eccedere la capacità dell'impianto autorizzata, ovvero, qualora l'autorizzazione rilasciata in base alla normativa vigente non contempli la capacità autorizzata, la quantità impiegabile è determinata dalla potenzialità dell'impianto; il limite della potenzialità dell'impianto deve essere rispettato anche nell'ipotesi in cui, nello stesso impianto, vengano recuperate più tipologie di rifiuti;

²⁷ In particolare, l'allegato 4 reca "Determinazioni massime di rifiuti non pericolosi". In ogni caso, la quantità dei rifiuti contemporaneamente messa in riserva presso ciascun impianto o stabilimento non deve eccedere il 70% della quantità di rifiuti individuata all'allegato 4 del decreto. Il predetto limite, per i rifiuti combustibili, è ridotto al 50% fatta salva la capacità effettiva di trattamento dell'impianto, a norma dell'allegato 4 richiamato in nota precedente.

3. le quantità annue di rifiuti non pericolosi avviati al recupero devono essere indicate nella comunicazione di inizio di attività, precisando il rispetto delle condizioni di cui al presente articolo;

4. le quantità massime dei rifiuti non pericolosi individuati nell'allegato 4 possono essere oggetto di aggiornamento annuale, anche per tener conto dell'esigenza di incentivare il recupero dei rifiuti.

È infine opportuno precisare che al recupero di pallet **non** si applica la disposizione di cui all'Art. 216, comma 8bis del D.Lgs. 152/06, che permette di assoggettare l'attività di messa in riserva al regime semplificato dell'Art. 216 solo quando essa sia effettuata presso l'impianto di riciclaggio e recupero. Questa norma riguarda infatti **i soli rifiuti pericolosi**.

Per i rifiuti non pericolosi le relative norme sono stabilite dai decreti che stabiliscono le procedure semplificate²⁸.

Veniamo ora agli ulteriori "adempimenti formali" attribuiti dal decreto Ronchi al recuperatore di pallet.

Egli è tenuto, oltre che ad ottenere l'autorizzazione, l'AUA, o ad effettuare la comunicazione di inizio attività di cui all'Art. 216 (e a chiederne il rinnovo nei termini stabiliti e comunque ad adeguarla in caso di modifica sostanziale delle operazioni di recupero):

1) ad **isciversi all'Albo dei gestori ambientali di cui all'Art. 212 in due casi:**

● **quando effettuati la raccolta ed il trasporto** dei rifiuti;

● **quando effettuati operazioni di commercio o intermediazione dei rifiuti senza detenzione degli stessi** (se tali attività sono accessorie ad altre – quali il trasporto o il recupero – che comportino la detenzione dei rifiuti, l'iscrizione non è necessaria in quanto l'abilitazione allo svolgimento di esse si ritiene assorbita nell'autorizzazione già ottenuta per l'attività principale).

La mancata iscrizione è punita, nel caso di rifiuti non pericolosi, con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro (Art. 256, comma 1, lettera a);

2) ad **adempiere agli obblighi di tracciabilità dei rifiuti** attraverso la compilazione dei registri di carico/scarico e dei formulari di trasporto di cui, rispettivamente, agli artt. 190 e 193 e la presentazione annuale del **MUD** (il SISTRI – ossia il sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti di cui all'Artt. 188 bis e ter del D.lgs. 152/06 ed al D.M. 52/11 – è stato

²⁸ Art. 216 D.Lgs. 152/06: «8-bis. Le operazioni di messa in riserva dei rifiuti pericolosi individuati ai sensi del presente articolo sono sottoposte alle procedure semplificate di comunicazione di inizio di attività solo se effettuate presso l'impianto dove avvengono le operazioni di riciclaggio e di recupero previste ai punti da R1 a R9 dell'Allegato C alla parte quarta del presente decreto (9). 8-ter. Fatto salvo quanto previsto dal comma 8, le norme tecniche di cui ai commi 1, 2 e 3 stabiliscono le caratteristiche impiantistiche dei centri di messa in riserva di rifiuti non pericolosi non localizzati presso gli impianti dove sono effettuate le operazioni di riciclaggio e di recupero individuate ai punti da R1 a R9 dell'Allegato C alla parte quarta del presente decreto, nonché le modalità di stoccaggio e i termini massimi entro i quali i rifiuti devono essere avviati alle predette operazioni».

recentemente limitato alle operazioni di gestione aventi ad oggetto rifiuti pericolosi); l'inosservanza degli obblighi di tracciabilità è punita con le sanzioni di cui all'Art. 258 D.lgs. 152/06, che sono di base amministrative per le irregolarità connesse alla gestione dei rifiuti non pericolosi, quali sono i pallet.

Il *recuperatore* di pallet è poi soggetto agli obblighi imposti dal Titolo IV del D. lgs. 152/06 (ed, in particolare, dell'Art. 221) con specifico riferimento agli imballaggi, analizzati nel paragrafo 3. Sorge tuttavia un dubbio riguardo alla sussistenza, in capo al recuperatore, dell'obbligo di iscriversi al Consorzio di filiera (o, in alternativa di organizzare un autonomo sistema di gestione): non è infatti chiaro se esso sia un *produttore* o viceversa un *utilizzatore* di imballaggi. Il testo letterale dell'Art. 218, lettere q) e r), **sembra equiparare il riparatore più ad un produttore di imballaggi**, che ad un *utilizzatore*: rientrano infatti nella definizione di *produttore* tanto i fabbricanti ed i **trasformatori di imballaggi**, quanto i **fornitori di materiali di imballaggio**.

Nel primo caso si potrebbe pensare alla sostituzione delle parti danneggiate con componenti nuove, che sembra tradursi in una trasformazione strutturale dell'imballaggio, mentre nel secondo alla fornitura agli altri produttori di semilavorati (assi e blocchetti) e di materiale (frantumato di legno) destinato alla realizzazione di nuovi pallet²⁹.

Rimane tuttavia ambigua la disposizione di cui all'Art. 223, comma 1 del D.Lgs. 152/06, a norma del quale **«ai consorzi possono partecipare i recuperatori, ed i riciclatori che non corrispondono alla categoria dei produttori, (...)»**.

L'Art. 2, comma 2 dell'attuale Statuto di RILEGNO (il consorzio di filiera, appunto, per gli imballaggi in legno) sembra escludere dalla categoria dei produttori, obbligati all'iscrizione, gli «enti ed imprese che riciclano rifiuti di imballaggi in legno», riconoscendo loro il diritto di aderire al Consorzio³⁰, esclusione che sembra confermata anche dall'Art. 2 del decreto 26 aprile 2013, n. 69706 (recante lo schema tipo dello statuto dei Consorzi costituiti per la gestione degli imballaggi), il quale pur prevedendo che **“partecipano”** al Consorzio: Produttori, Trasformatori, Utilizzatori, Riciclatori e Recuperatori, stabilisce poi che le imprese iscritte nelle categorie degli Utilizzatori e dei Recuperatori e Riciclatori possano recedere liberamente dal Consorzio, previa comunicazione da inviare al Consiglio di amministrazione almeno sei mesi prima della fine dell'esercizio annuale.

²⁹ Questa conclusione è peraltro confermata dalla prassi del CONAI: nella Guida alle Condizioni Generali pubblicata su sito internet del Consorzio è considerato Produttore il produttore di semilavorati (e l'esempio è quello delle **assi di legno da cui ricavare i pallet**), mentre è incluso nella categoria degli Utilizzatori il commerciante di imballaggi vuoti acquistati in Italia, definito «l'operatore che acquista e rivende imballaggi vuoti nel territorio nazionale, **senza effettuare alcuna trasformazione** degli imballaggi stessi. Si tratta pertanto di un Utilizzatore che opera una semplice intermediazione commerciale».

³⁰ Secondo la norma: «Hanno diritto di partecipare al Consorzio gli enti e le imprese che riciclano rifiuti di imballaggio in legno».

Occorrerà dunque attendere l'adeguamento dello Statuto di Rilegno alle nuove previsioni per trarre delle conclusioni definitive sul punto.

Con l'individuazione degli obblighi posti in capo al riparatore non si esaurisce il nostro studio: a questo operatore si affianca infatti, nel nostro schema, un altro protagonista del "ciclo di vita" del pallet: il **trasportatore** che effettua la raccolta degli imballaggi usati presso l'utilizzatore, per poi consegnarli al riparatore.

Rispetto a questa figura sorgono due questioni:

1) il trasporto di pallet usati è trasporto di bene di imballaggio o di rifiuto di imballaggio?

2) che obblighi incombono sul trasportatore del rifiuto di imballaggio?

Alla prima domanda abbiamo già dato risposta: i pallet conferiti per la riparazione in conto terzi da uno specifico utilizzatore ed i pallet immediatamente riutilizzabili, raccolti separatamente e rivenduti, senza subire alcuna trasformazione, agli utilizzatori, non sono rifiuti.

Sono invece rifiuti i pallet usati, raccolti presso gli utilizzatori senza alcun preventivo smistamento (tra quelli direttamente riutilizzabili e quelli danneggiati) e conferiti alla rinfusa all'impresa di riparazione, come anche gli imballaggi o loro componenti destinati al recupero energetico o al compost (o ancora, evidentemente, allo smaltimento in discarica).

Il trasportatore dei pallet-rifiuto (come anche il commerciante o l'intermediario) è soggetto a tutti gli "obblighi formali" previsti dal D.Lgs. 152/06, e quindi:

a) deve **adempiere agli obblighi di tracciabilità (registri di carico/scarico e formulario di trasporto)**;

b) deve **imballare ed etichettare** i rifiuti nel rispetto delle normative vigenti (Art. 193, D.Lgs. 152/06);

c) deve essere iscritto all'**Albo nazionale** dei Gestori Ambientali (ex Art. 212 del D.Lgs. 152/06), con rinnovo quinquennale.

È infine opportuno accennare brevemente, per completezza di esposizione, agli obblighi cui è soggetto l'**utilizzatore** dei pallet, ossia il **produttore** del rifiuto di imballaggio.

Egli deve innanzitutto caratterizzare correttamente il rifiuto a norma dell'Art. 184 D.Lgs. 152/06 e gestirlo nel rispetto degli ulteriori obblighi stabiliti per la fase preliminare di raggruppamento in attesa del trasporto, ad esempio dall'Art. 187 (divieto di miscelazione) o dall'Art. 183, comma 1, lettera bb) (deposito temporaneo).

In particolare, per il raggruppamento dei rifiuti presso il luogo di produzione, onde non essere soggetto agli obblighi imposti allo smaltitore o al recuperatore e comunque per non incorrere nelle responsabilità connesse ad un illecito abbandono e/o ad un deposito incontrollato di rifiuti (o addirittura ad

una discarica abusiva nei casi più estremi), egli deve effettuare il **deposito temporaneo** rispettando le condizioni prescritte dalla lettera bb) dell'Art. 183 del D.Lgs. 152/06.

In secondo luogo, deve rispettare gli obblighi di tracciabilità già richiamati.

Per quanto riguarda lo smaltimento, deve curarsi di **conferire i rifiuti a soggetti autorizzati** alle attività di recupero e smaltimento (per quella specifica categoria di rifiuti) ovvero al servizio pubblico di raccolta, previa apposita convenzione (Art. 188).

L'omissione di questi adempimenti comporta il permanere in capo al produttore della responsabilità per il corretto recupero o smaltimento rifiuti.

L'utilizzatore deve infine adempiere agli obblighi previsti, con riferimento agli imballaggi, dall'**Art. 221** del D.Lgs. 152/2006 già esaminati.

9.1.5 Conclusioni

Sulla base della normativa attualmente vigente può conclusivamente sostenersi che l'attività di gestione dei pallet usati (consistente nelle operazioni di ritiro, trasporto, riutilizzo diretto o riparazione, immissione sul mercato successiva al compimento delle predette operazioni) si colloca generalmente nell'ambito dell'attività di gestione dei rifiuti. In particolare, è considerato un *rifiuto* il pallet usato che non possa essere riutilizzato direttamente, ma che necessiti, al fine di rientrare nella "catena di distribuzione", di un'operazione di trattamento. Il riparatore di pallet, in ogni caso, è tenuto ad adempiere agli obblighi imposti dal D.Lgs. 152/2006 ai recuperatori di rifiuti, e, segnatamente:

- a richiedere **l'AUA** o a presentare alla Provincia la **comunicazione di inizio attività** (Art. 216) se il recupero avviene nel rispetto delle condizioni previste dal D.M. 5/2/98 e s.m.i., ovvero, in caso contrario (come ad esempio per la produzione di pellet o per il recupero mediante impianti mobili), ad ottenere **l'autorizzazione preventiva al recupero di rifiuti** di cui all'Art. 208 (e tra le operazioni di recupero rientra anche la cd. "preparazione per il riutilizzo");

- a **rinnovare** i provvedimenti abilitativi di cui al punto precedente alla scadenza e comunque ad ogni cambiamento delle modalità di recupero originariamente praticate;

- ad **iscriversi all'Albo gestori** quando effettui anche l'attività di raccolta/trasporto e/o di commercio/intermediazione (Art. 212, comma 5);

- ad adempiere agli **obblighi di tracciabilità dei rifiuti (registri di carico/scarico e formulario di trasporto)**;

- ad adempiere agli obblighi imposti dall'Art. 221 con riferimento al **produttore di imballaggi (salvo non prevalga la tesi interpretativa per cui esso è considerato un utilizzatore, nel qual caso è comunque tenuto ad iscriversi al CONAI)**.

In caso di inadempimento egli sarà soggetto prevalentemente a sanzioni amministrative pecuniarie, dal momento che i pallet sono generalmente classificati come rifiuti non pericolosi. Vi sono tuttavia anche violazioni che comportano l'applicazione di una sanzione penale: sono quelle connesse all'ottenimento dei provvedimenti autorizzatori previsti dalla legge per lo svolgimento delle operazioni di recupero (autorizzazione in regime ordinario, AUA, o comunicazione in regime semplificato; iscrizione all'Albo in regime ordinario o semplificato) ed al rispetto delle prescrizioni ivi previste (cfr. Art. 256, comma 1, lettera a) e comma 4 e art. 260).

9.2 Adempimenti relativi al versamento del contributo ambientale CONAI

Sussiste in capo al riparatore di pallet iscritto al CONAI l'obbligo di versare il Contributo Ambientale?

Il Contributo Ambientale CONAI, stabilito per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio, è un particolare strumento di finanziamento, attraverso il quale il Consorzio ridistribuisce, tra tutti i produttori e gli utilizzatori di imballaggi, i costi sostenuti per la raccolta, il riciclaggio, il recupero dei rifiuti di imballaggio (primari, secondari e terziari), determinati sulla base del Programma Generale di Prevenzione predisposto dallo stesso CONAI. Esso trova il proprio fondamento giuridico negli artt. 221, comma 10 e 224, comma 3, lettera h) del D. Lgs 152/06³¹, applicati, a livello regolamentare, dall'art. 6 dello schema tipo, dall'Art. 14 dello Statuto del CONAI e dall'Art. 4 del Regolamento di attuazione.

³¹L'Art. 224 del D.Lgs. 152/06 prevede inoltre, ai commi 8 e 9, che: «8. Il contributo ambientale del Conai è utilizzato in via prioritaria per il ritiro degli imballaggi primari o comunque conferiti al servizio pubblico e, in via accessoria, per l'organizzazione dei sistemi di raccolta, recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari. A tali fini, tale contributo è attribuito dal Conai, sulla base di apposite convenzioni, ai soggetti di cui all'articolo 223, in proporzione alla quantità totale, al peso ed alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale, al netto delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell'anno precedente per ciascuna tipologia di materiale. Il CONAI provvede ai mezzi finanziari necessari per lo svolgimento delle proprie funzioni con i proventi dell'attività, con i contributi dei consorziati e con una quota del contributo ambientale CONAI, determinata nella misura necessaria a far fronte alle spese derivanti dall'espletamento, nel rispetto dei criteri di contenimento dei costi e di efficienza della gestione, delle funzioni conferitegli dal presente titolo nonchè con altri contributi e proventi di consorziati e di terzi, compresi quelli dei soggetti di cui all'articolo 221, lettere a) e c), per le attività svolte in loro favore in adempimento alle prescrizioni di legge. 9. L'applicazione del contributo ambientale CONAI esclude l'assoggettamento del medesimo bene e delle materie prime che lo costituiscono ad altri contributi con finalità ambientali previsti dalla parte quarta del presente decreto o comunque istituiti in applicazione del presente decreto».

L'Art. 14 dello Statuto CONAI stabilisce che il Contributo Ambientale debba essere applicato in un momento particolare ed unico del ciclo di vita dell'imballaggio, quello della "Prima Cessione"³². L'Art. 4 del Regolamento CONAI precisa che la Prima Cessione si realizza in due ipotesi:

(a) trasferimento, anche temporaneo e a qualunque titolo, nel territorio nazionale dell'imballaggio finito effettuato dall'ultimo produttore al primo utilizzatore;

(b) trasferimento, anche temporaneo e a qualunque titolo, nel territorio nazionale del materiale di imballaggio effettuato da un produttore di materia prima o di semilavorati a un autoproduttore che gli risulti o si dichiari tale.

Il CONAI ha specificato³³ che la **Prima Cessione** va individuata non necessariamente come la prima in senso cronologico, bensì piuttosto come **la cessione a seguito della quale l'imballaggio entra al consumo**.

Sono prospettabili diverse ipotesi, tra le quali figurano le seguenti:

- un imballaggio, che ha terminato il suo precedente ciclo di utilizzo, viene reimpresso in un nuovo ciclo di consumo **a seguito di ritrattamento/ricondizionamento o riparazione**: in questo caso l'imballaggio deve essere assoggettato a Contributo Ambientale, al pari degli imballaggi immessi sul mercato per la prima volta;

- un imballaggio usato, comunque **gestito come rifiuto mediante formulario di accompagnamento** e quindi sottratto al proprio originario ciclo di utilizzo, rientra in un nuovo ciclo di consumo senza aver subito vere e proprie operazioni di ritrattamento/ricondizionamento/riparazione (ad esempio, viene assoggettato a sola cernita): anche in questo caso deve applicarsi il Contributo Ambientale;

- l'imballaggio, o il materiale di imballaggio, viene semplicemente riutilizzato, senza che si effettui alcuna operazione di ritrattamento/ricondizionamento/riparazione e senza che esso venga gestito come rifiuto: soltanto in tale caso, il **Contributo Ambientale** già applicato al momento della prima cessione non dovrà essere riapplicato. Come noto, il Contributo Ambientale CONAI si applica al momento della cosiddetta "prima cessione", ovvero al trasferimento dell'imballaggio dall'ultimo produttore al primo utilizzatore.

³² In applicazione dell'Art. 224, comma 7 D.Lgs. 152/06 **il Contributo Ambientale non veniva invece applicato al produttore che attuasse un "sistema cauzionale"** (in base al quale gli imballaggi riutilizzabili venissero immessi sul mercato previa cauzione), salvo che per gli imballaggi che non restituiti dall'utilizzatore nell'anno di riferimento. Questa esenzione era denominata "procedura cauzionati".

³³ *Guida all'adesione e all'applicazione del Contributo Ambientale*, pubblicata dal CONAI nell'anno 2013, punto 4.1.7: «4.1.7 IMBALLAGGI USATI/RIGENERATI RE-IMMESSI AL CONSUMO».

Tale cessione va individuata non necessariamente come la prima in senso cronologico, quanto piuttosto come quella che segna l'effettivo ingresso al consumo dell'imballaggio. Pertanto qualora un imballaggio, terminato il ciclo di utilizzo, rientri al consumo attraverso una cessione sul territorio nazionale, a seguito di ritrattamento/ ricondizionamento o riparazione, lo stesso deve essere assoggettato a Contributo Ambientale, al pari degli altri imballaggi immessi al consumo (a titolo esemplificativo e non esaustivo le tipologie di imballaggio interessate possono essere: pallet, fusti, casse, ecc., prodotti nei diversi materiali). In tutta analogia si opera per l'imballaggio usato che, comunque gestito (mediante formulario di accompagnamento) come rifiuto, rientri nel circuito degli imballaggi, a prescindere dalle operazioni sopra citate. Al contrario, in caso di semplice riutilizzo dei materiali di imballaggio, senza che si effettui alcuna operazione e comunque senza che si attui la gestione del medesimo come rifiuto, il Contributo Ambientale già applicato al momento della prima cessione non dovrà essere riapplicato». Con riferimento all'attività del riparatore di pallet, possono quindi essere individuate, anche alla luce delle direttive del CONAI (v. Guida 2013) e di Rilegno (v. Circolare 12 aprile 2007), le specifiche fattispecie di seguito esposte:

1. Raccolta di imballaggi usati, direttamente riutilizzabili, e loro immediata cessione.

In questo caso la Prima Cessione, e il relativo versamento del Contributo Ambientale, sono avvenuti nel momento in cui il produttore finale ha venduto all'utilizzatore iniziale i pallet, successivamente ritirati, in buono stato, dal riparatore. In seguito alla Prima Cessione dell'imballaggio, stabilisce espressamente l'Art. 14, comma 1, lett. c) dello Statuto del CONAI, «*in occasione di tutte le eventuali successive cessioni, con esclusione di quelle ai consumatori finali, nelle fatture il cedente può alternativamente indicare, con riferimento al prelievo effettuato in occasione della prima cessione, l'ammontare del contributo applicato, unitariamente per singola "referenza" (modalità 1), ... ovvero la sola dicitura "contributo ambientale CONAI assolto" (modalità 2)*». Nel caso di cessione del pallet usato direttamente riutilizzabile³⁴ ad acquirente diverso dal consumatore finale (cioè ad un altro utilizzatore), quindi, il riparatore di pallet **non deve dichiarare e versare il Contributo Ambientale, ma semplicemente**

³⁴ Il processo di riparazione consiste solitamente nella rimozione dei difetti dei danneggiamenti del pallet sui quali le norme tecniche consentono di intervenire, mediante schiodatura dei piani o dei blocchetti rotti e sostituzione degli elementi difettosi con semilavorati nuovi o comunque non danneggiati. L'imballaggio, per essere considerato "recuperabile direttamente", non deve essere soggetto ad alcuna forma di trattamento al fine di essere reimpiegato (Art. 218, lettera h) del D.Lgs. 152/06). È evidente che i pallet direttamente riutilizzabili, ceduti da un riparatore che svolge anche attività di trattamento degli imballaggi usati, è necessario siano adeguatamente contrassegnati e distinti dagli altri, sin dal momento della loro raccolta e selezione.

indicare nella fattura che il versamento è già stato corrisposto adottando una delle due modalità previste dall'Art. 14, comma 1, lettera c) dello Statuto CONAI, ossia:

- esporre in fattura l'ammontare del contributo applicato, per singola "referenza", in occasione della Prima Cessione; **oppure**
- riportare sulla fattura la dicitura "contributo CONAI assolto". Qualora il riparatore di pallet adotti la dicitura "contributo ambientale CONAI assolto", dovrà, **se richiesto dall'acquirente**, «fornire per singola "referenza", ..., una scheda extra contabile esplicativa del contributo ambientale CONAI per le tipologie di materiale costituenti l'imballaggio»³⁵.

2. Raccolta di pallet danneggiati, reimmessi sul mercato dopo la selezione e/o riparazione.

Abbiamo osservato nella parte prima che, fatto salvo il caso del recupero del pallet "in conto terzi"³⁶, l'attività di riparazione si inserisce nell'ambito della gestione di rifiuti. Il "ciclo di vita" originario dell'imballaggio si è quindi interrotto in un momento preventivo rispetto a quello della raccolta: al momento cioè in cui il bene di imballaggio, non più direttamente riutilizzabile, diviene rifiuto (vd. art. 218). Il recupero successivo del rifiuto origina un prodotto, che viene immesso nel mercato attraverso una nuova "Prima Cessione" ed il cedente è pertanto obbligato, come se si trattasse di un imballaggio mai utilizzato, a versare il Contributo Ambientale. Il soggetto che vende i pallet usati in seguito alla loro riparazione è in conclusione obbligato a dichiarare e versare il Contributo Ambientale³⁷.

³⁵ Art. 4, co. 9, del Regolamento CONAI, approvato ai sensi dell'Art. 30 dello Statuto CONAI.

³⁶ Nel caso di riparazione dei pallet in conto terzi, poiché l'imballaggio non esce dal proprio ciclo di vita originario, non si realizza una Prima Cessione, con la conseguente inapplicabilità del CAC al momento della (ri)consegna del bene riparato all'utilizzatore. Il materiale di imballaggio usato nell'attività di riparazione in conto terzi, peraltro, dovrebbe essere assoggettato a CAC "alla fonte", circostanza che non sempre si realizza, ad esempio perché il riparatore - che solitamente opera come produttore di imballaggi - lo acquista in regime di esenzione (dovrebbero dunque essere ricercati ed applicati dei correttivi in tal senso).

³⁷ Tuttavia, sono previste formule agevolative, diversificate in funzione delle due seguenti casistiche Circolare CONAI-Rilegno del 10 dicembre 2012):

CASO 1: percentuale da assoggettare: 60% (abbattimento 40%) del peso degli imballaggi ceduti, a prescindere dall'attività effettivamente eseguita sugli stessi (riparazione su tutti o su parte di essi, mera selezione/cernita ovvero nessuna attività) nonché della relativa provenienza (cioè, con formulario o documento di trasporto);

CASO 2: percentuale da assoggettare: 40% (abbattimento 60%) del peso degli imballaggi ceduti, se prodotti in conformità a capitolati codificati, nell'ambito di circuiti produttivi "controllati" noti, per i quali sussistono i seguenti requisiti minimi: l'istituzione di un Sistema monitorato di prevenzione e riutilizzo (di seguito "Sistema"), gestito da un soggetto appositamente individuato e riconosciuto da Conai e Rilegno, che assicuri e si faccia carico del funzionamento del sistema stesso; il suddetto Sistema e la gestione del medesimo sono sottoposti al controllo coordinato di Conai e Rilegno; il gestore del sistema è obbligato altresì a garantire in via continuativa a Conai e Rilegno l'accesso a tutte le informazioni quali/quantitative indispensabili per l'espletamento delle verifiche sulla efficacia/fattibilità del Sistema; i consorziati che provvedono alla produzione e riparazione dei pallet che accedono alle formule agevolative devono essere identificati e devono aver aderito espressamente al Sistema; l'accesso al Sistema è garantito a tutti i consorziati che possiedono i requisiti da esso previsti; la produzione e riparazione dei pallet che accedono alle formule agevolative devono avvenire nel rispetto di definiti capitolati, specificatamente validati da Conai e Rilegno, che identifichino chiaramente le caratteristiche (ad es. dimensioni, portata) che i pallet medesimi dovranno avere; i pallet nuovi e usati che accedono alle formule agevolative devono essere identificati in modo univoco con un marchio o altro metodo preventivamente riconosciuto (ad es. graffa, chiodo, etichetta inamovibile); la produzione e riparazione dei pallet che accedono alle formule agevolative devono essere sottoposte al controllo di un ente terzo indipendente, sia sotto il profilo del rispetto dei requisiti minimi di qualità e sicurezza dei pallet nuovi e usati, sia sotto il profilo della correttezza delle operazioni svolte dai consorziati produttori e riparatori.

3. Raccolta di pallet danneggiati e non riparabili, da cui vengono ricavati semilavorati e materia prima, poi forniti ad altri produttori di imballaggi.

Per quanto riguarda i semilavorati e/o le materie prime destinati alla produzione di imballaggi, si ha una Prima Cessione, secondo la definizione fornita dal Regolamento del CONAI, art. 4, comma 4, solo quando il loro produttore li venda ad un autoproduttore (al soggetto cioè che acquista materie prime per produrre imballaggi destinati a contenere le merci da esso stesso prodotte)³⁸. Nell'ipotesi della vendita dei semilavorati e/o delle materie prime ricavati dal recupero di pallet usati (non ad un autoproduttore, ma) ad un'impresa che produce esclusivamente imballaggi (produttore), pertanto, non si ha una Prima Cessione, con la conseguenza che il cedente (il riparatore di pallet) non deve versare il Contributo Ambientale, i cui adempimenti sono posti in capo al produttore finale.

4. Raccolta di pallet danneggiati e non riparabili, da cui vengono ricavati semilavorati e materia prima poi forniti ad autoproduttori.

Nell'ipotesi marginale in cui il riparatore di pallet venda semilavorati o materia prima ad un autoproduttore di imballaggi in legno, si ha, secondo la definizione contenuta nel comma 4 dell'Art. 4 del Regolamento CONAI esaminato al punto precedente, una Prima Cessione.

Il riparatore deve quindi versare il Contributo Ambientale, qualora si verificano contemporaneamente le seguenti due condizioni:

- che i semilavorati e/o la materia prima siano utilizzati dal soggetto acquirente per produrre degli imballaggi;
- che gli imballaggi servano a confezionare dei prodotti, propri dell'acquirente, che non costituiscano, a loro volta, degli imballaggi.

5. Raccolta di pallet danneggiati e non riparabili, destinati al recupero energetico o al riciclaggio organico.

I pallet danneggiati e non riparabili, come più volte osservato, costituiscono dei rifiuti di imballaggio e perciò non rientrano nelle tre categorie di materiali (imballaggi finiti, materiale di imballaggio, semilavorati) che possono essere coinvolti in una Prima Cessione.

Il riparatore che destina i pallet non più riparabili alla termovalorizzazione o al compostaggio non è dunque obbligato a versare il Contributo Ambientale e non deve nemmeno indicare in fattura il Contributo già versato, dal momento

che l'imballaggio ha cessato di esistere come tale nel momento in cui è divenuto rifiuto.

6. Raccolta di pallet usati, loro riparazione e cessione a commercianti o distributori di imballaggi.

Abbiamo visto che il pallet riparato è, ai fini dell'applicazione del Contributo Ambientale CONAI, un bene di imballaggio, che, con la sua Prima Cessione dal produttore finale all'utilizzatore iniziale, inizia un nuovo "ciclo di vita".

Nelle ipotesi in cui il riparatore venda questi pallet ad un commerciante di imballaggi vuoti, cioè all'«operatore che acquista e rivende imballaggi vuoti nel territorio nazionale, senza effettuare alcuna trasformazione degli imballaggi stessi»³⁹ si ha una Prima Cessione. Il commerciante è infatti considerato un utilizzatore, in quanto la sua attività si limita alla intermediazione commerciale nel mercato degli imballaggi vuoti.

Anche in questi casi, dunque, **il riparatore deve esporre in fattura, dichiarare e versare il Contributo Ambientale.**

7. Pallet di nuova produzione strutturalmente concepiti per il pluriennale riutilizzo⁴⁰.

Si tratta di pallet di nuova produzione, per i quali la percentuale da assoggettare a CAC è pari al 40% del peso (abbattimento 60%), se prodotti in conformità a capitolati codificati, nell'ambito di circuiti produttivi "controllati" noti e validati, per i quali sussistono i seguenti requisiti minimi, essenziali per l'accesso all'agevolazione:

- l'istituzione di un Sistema monitorato di prevenzione e riutilizzo (di seguito "Sistema"), gestito da un soggetto appositamente individuato e riconosciuto da Conai e Rilegno, che assicuri e si faccia carico del funzionamento del sistema stesso;
- il suddetto Sistema e la gestione del medesimo sono sottoposti al controllo coordinato di Conai e Rilegno: il gestore del sistema è obbligato altresì a garantire in via continuativa a Conai e Rilegno l'accesso a tutte le informazioni quali/quantitative indispensabili per l'espletamento delle verifiche sulla efficacia/fattibilità del Sistema;

³⁹ Questa definizione è contenuta nella Guida all'adesione e all'applicazione del Contributo Ambientale, pubblicata dal CONAI nell'anno 2013, parte 1.

⁴⁰ Circolare CONAI-Rilegno del 10 dicembre 2012

- i consorziati che provvedono alla produzione e riparazione dei pallet che accedono alle formule agevolative devono essere identificati e devono aver aderito espressamente al Sistema;
- l'accesso al Sistema è garantito a tutti i consorziati che possedano i requisiti da esso previsti;
- la produzione e riparazione dei pallet che accedono alle formule agevolative devono avvenire nel rispetto di definiti capitoli, specificatamente validati da Conai e Rilegno, che identifichino chiaramente le caratteristiche (ad es. dimensioni, portata) che i pallet medesimi dovranno avere; i pallet nuovi e usati che accedono alle formule agevolative devono essere identificati in modo univoco con un marchio o altro metodo preventivamente riconosciuto (ad es. graffa, chiodo, etichetta inamovibile);
- la produzione e riparazione dei pallet che accedono alle formule agevolative devono essere sottoposte al controllo di un ente terzo indipendente, sia sotto il profilo del rispetto dei requisiti minimi di qualità e sicurezza dei pallet nuovi e usati, sia sotto il profilo della correttezza delle operazioni svolte dai consorziati produttori e riparatori.