

Spettabile  
Federlegno Arredo  
Foro Buonaparte, 65  
20121 Milano  
**c.a. Sebastiano Cerullo**

a mezzo e-mail: [sebastiano.cerullo@federlegno.it](mailto:sebastiano.cerullo@federlegno.it)

**c.a. Domenico Corradetti**

a mezzo e-mail: [domenico.corradetti@federlegnoarredo.it](mailto:domenico.corradetti@federlegnoarredo.it)

Milano, 30 gennaio 2017

**Oggetto: Federlegno Arredo – Cassette riutilizzabili (ns rif. 5897)**

Egregi Signori,

come d'accordo, formulo di seguito il parere richiesto in ordine alla regolamentazione delle operazioni di raccolta, riutilizzo e/o recupero delle cassette per ortofrutta usate e dei relativi rifiuti secondo la vigente normativa ambientale ed alle strategie di contrasto alla gestione illegale di questa tipologia di imballaggi, destinati a venire a contatto con alimenti.

Mi è stato, infatti, riferito che significativi quantitativi di cassette per ortofrutta vengono oggi-giorno movimentati al di fuori dei circuiti di raccolta e gestione autorizzati, alimentando un mercato parallelo che Federlegno intende contrastare. Gli imballaggi ed i rifiuti di imballaggio per ortofrutta in legno vengono, infatti, irregolarmente sottratti al ritiro da parte dei produttori dell'imballaggio stessi o alla raccolta da parte del servizio pubblico o degli operatori economici a ciò autorizzati in base al d.lgs. 152/2006 ed alla normativa in materia di imballaggi per alimenti e vengono, quindi, ceduti a soggetti che provvedono a immettere nuovamente sul mercato cassette prive dei requisiti legali (sotto il profilo sia tecnico, che amministrativo).

Più specificamente, è possibile distinguere, in base alle "filiera" attualmente presenti sul mercato, tre diverse situazioni:

- a) le cassette usate sono consegnate come "rifiuti" (speciali o assimilati agli urbani, a seconda dei contesti) dagli utilizzatori (produttori/detentori del rifiuto) al gestore del servizio pubblico o a raccoglitori autorizzati (iscritti all'Albo nazionale gestori ambientali), oppure restituite come "imballaggi resi" all'utilizzatore o al produttore dell'imballaggio oppure a piattaforme Rilegno in base a specifici accordi ed in seguito consegnate ad operatori "regolari";



- b) le cassette usate, per quanto eventualmente selezionate “alla fonte”, non sono rese, secondo il modello del “vuoto a rendere” o comunque sulla base di accordi specifici, né all’utente o al produttore dell’imballaggio, né a piattaforme Rilegno, ma sono cedute – gratuitamente o a titolo oneroso, in modo regolare o non regolare – dai detentori (ad es. rivenditori o produttori agricoli) a raccoglitori sprovvisti delle necessarie autorizzazioni e non in regola rispetto alla normativa dell’Unione europea in materia di contenitori destinati a venire a contatto con prodotti alimentari; tali cassette vengono successivamente reimmesse sul mercato mediante cessione a produttori agricoli, commercianti o rivenditori all’ingrosso o al dettaglio; lo scarto viene eliminato nei più svariati canali, non sempre autorizzati in base alla disciplina sui rifiuti;
- c) le cassette, qualificabili come rifiuti, sono intercettate dai medesimi soggetti di cui al punto b) a seguito del loro abbandono su suolo pubblico o su aree private da parte dei relativi utilizzatori e successivamente reimmesse sul mercato mediante cessione a produttori agricoli, commercianti o rivenditori all’ingrosso o al dettaglio.

Al fine di inquadrare, sotto il profilo legale, le pratiche appena descritte, occorre preliminarmente esaminare le diverse discipline applicabili, in generale, agli imballaggi ed ai rifiuti di imballaggio in legno adibiti al contenimento di prodotti ortofrutticoli.

\* \* \*

## INDICE

- 1) L’applicazione della normativa in materia di materiali ed oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari alle cassette per prodotti ortofrutticoli (cenni e rinvio)**
- 2) La disciplina ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio**
- 3) L’applicazione della normativa in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio alle cassette per ortofrutta usate**
  - 3.1) La fattispecie *sub a)***
  - 3.2) La fattispecie *sub b)***
  - 3.3. La fattispecie *sub c)***
- 4) L’apparato sanzionatorio**

\* \* \*

- 1) L’applicazione della normativa in materia di materiali ed oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari alle cassette per prodotti ortofrutticoli (cenni e rinvio)**

Gli aspetti attinenti alla possibilità di utilizzare cassette usate come imballaggi primari o secondari per ortofrutta sono stati approfonditi da Packaging Meeting s.r.l., per cui – rinviano per il resto alla “*Relazione sul riuso delle cassette in legno per prodotti ortofrutta. Leggi applicabili e requisiti per il riuso*” predisposta da tale consulente sul tema – esaminerò nel prosieguo soltanto gli aspetti salienti della disciplina sui materiali ed oggetti destinati a venire in con-



tatto con i prodotti alimentari che ritengo possano essere funzionali all'esame della questione sotto il profilo della normativa ambientale.

La filiera dell'alimentazione tende a considerare tutti gli aspetti della catena di produzione come un unico processo, dalla produzione delle materie prime sino alla vendita, e ciascun elemento della catena presenta un potenziale impatto sulla sicurezza alimentare.

Il tema è stato da tempo posto in risalto a livello europeo dal Regolamento CE 1935/2004, riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari, il quale, al considerando n. 3, dispone che *“il principio alla base del presente Regolamento è che i materiali o gli oggetti destinati a venire a contatto, direttamente o indirettamente, con i prodotti alimentari devono essere sufficientemente inerti da escludere il trasferimento di sostanze ai prodotti alimentari in quantità tale da mettere in pericolo la salute umana o da comportare una modifica inaccettabile della composizione dei prodotti alimentari o un deterioramento delle loro caratteristiche”*.

Il legislatore europeo ha voluto prendere in considerazione tutto ciò che, attraverso il contatto diretto o indiretto con gli alimenti, possa nuocere alla salute o alterare gli alimenti o le loro caratteristiche e conseguentemente mettere a rischio la salute. A questo scopo, l'art. 1(2) del Regolamento CE 1935/2004 circoscrive il proprio ambito di applicazione ai materiali ed agli oggetti, *“compresi quelli attivi e intelligenti (...), allo stato di prodotti finiti: a) che sono destinati a essere messi a contatto con prodotti alimentari; b) che sono già a contatto con prodotti alimentari e sono destinati a tal fine; o c) di cui si prevede ragionevolmente che possano essere messi a contatto con prodotti alimentari o che trasferiscano i propri componenti ai prodotti alimentari nelle condizioni d'impiego normali o prevedibili”*. Appare evidente che gli imballaggi rientrano nella nozione di materiali ed oggetti sottoposti all'applicazione delle disposizioni di cui al Regolamento CE 1935/2004.

Il Regolamento ha, quindi, introdotto principi cogenti e dettato ulteriori disposizioni relative all'etichettatura, alla dichiarazione di conformità e alla rintracciabilità di tali materiali e oggetti, ivi compresi, come detto, gli imballaggi. Tale insieme di requisiti, sotto il profilo tecnico ed amministrativo, deve essere rispettato sia nelle fasi di produzione e trasformazione, che in quella di distribuzione dei materiali ed oggetti in questione e, quindi, ne *condiziona* la commerciabilità.

La problematica del trasferimento di sostanze dagli imballaggi ai prodotti alimentari è stata ulteriormente disciplinata dal Regolamento CE 2023/2006 che stabilisce le norme relative alle buone pratiche di fabbricazione che i gruppi di materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti elencati nell'allegato I al Regolamento CE 1935/2004, le combinazioni di tali materiali ed oggetti, nonché i materiali ed oggetti riciclati impiegati in tali materiali ed oggetti devono rispettare. Questo regolamento ha reso obbligatoria, a partire dal 1 agosto 2008, anche per i produttori di imballaggi, l'adozione delle Buone Pratiche di Fabbricazione (o *Good Manufacturing Practices* – “GMP”) ivi disciplinate.

Gli operatori individuati, in particolare, dal Regolamento CE 1935/2004 – laddove il Regolamento CE 2023/2006 si limita, invece, a richiamare, senza definirla, la generica categoria degli “operatori del settore” – sono, quindi, responsabili, dal punto di vista giuridico, della sicurezza dei prodotti, devono rispettare tanto i requisiti generali di cui all'art. 3 del Regolamento CE 1935/2004 (tra cui l'obbligo di assicurare la conformità dei materiali ed oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti alle Buone Pratiche di Fabbricazione sopra richiamate), quanto i requisiti specifici eventualmente adottati ai sensi dell'art. 5 del medesimo Regolamento per i 4



gruppi di materiali ed oggetti elencati nell'Allegato I<sup>1</sup>, e devono, in generale, applicare principi e procedure in grado di ridurre la probabilità che un pericolo possa verificarsi; quando vi sia il sospetto che un prodotto non rispetti i requisiti di sicurezza (e tale prodotto non sia più sotto il controllo diretto degli operatori medesimi, perché ad esempio è stato venduto), essi devono provvedere al ritiro dello stesso, informando contestualmente le Autorità competenti (Ministero della Salute e quindi Regioni e Province Autonome).

L'art. 2(2)(d) del Regolamento CE 1935/2004 definisce l'“operatore” come *“la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni del (...) regolamento nell'impresa posta sotto il suo controllo”*, mentre per “impresa” deve intendersi, ai sensi dell'art. 2(2)(c) del medesimo Regolamento, *“ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolga attività connesse con qualunque fase della lavorazione, della trasformazione e della distribuzione dei materiali e degli oggetti”* destinati a venire a contatto con alimenti di cui all'art. 1(2) del Regolamento.

La medesima nozione di “operatore” individuata dal Regolamento CE 1935/2004 appare trovare applicazione, peraltro, anche con riferimento alle disposizioni di cui al Regolamento CE 2023/2006, nella misura in cui quest'ultimo riguarda i gruppi di materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti elencati nell'Allegato I al Regolamento CE 1935/2004 e non introduce una diversa apposita definizione della summenzionata categoria degli “operatori del settore”.

Va altresì segnalata – in assenza di ulteriori disposizioni specifiche che, a livello unionale o nazionale, disciplinino gli imballaggi in legno per ortofrutta – la *“Linea guida sull'idoneità al contatto con alimenti di cassette di legno per ortofrutta”* emanata dall'Istituto Superiore della Sanità (Rapporti ISTISAN 15/38) che fornisce indicazioni interpretative inerenti la legislazione sui materiali e oggetti a contatto con alimenti ed in particolare rispetto alla filiera di produzione delle cassette di legno per ortofrutta.

Per quanto riguarda il legno, la Linea guida sopra citata ritiene applicabile il d. lgs. 108/1992, il quale aveva recepito la previgente Direttiva CEE 109/89 concernente i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari (ora abrogata dal citato Regolamento CE 1935/2004), tra le altre cose, aggiungendo l'art. 5-bis al D.P.R. 777/1982 recante “Attuazione della direttiva (CEE) n. 76/893 relativa ai materiali e agli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari”. Ai sensi del citato art. 5-bis, D.P.R. 777/1982, *“1. L'utilizzazione in sede industriale o commerciale dei materiali e degli oggetti destinati a venire a contatto con le sostanze alimentari è subordinata all'accertamento della loro conformità alle norme del presente decreto nonché della idoneità tecnologica allo scopo cui sono destinati.*

*2. L'impresa deve essere fornita della dichiarazione di conformità di cui all'art. 4, commi 5 e 6, ed essere sempre in grado di consentire ai competenti organi di controllo di identificare il fornitore o il produttore dei materiali o degli oggetti impiegati. [...]”*

Nei commi 5 e 6 dell'art. 4, D.P.R. 777/1982 e s.m.i. (disciplina successivamente confluita in quella di cui al Regolamento del 2004) è inoltre stabilito quanto segue:

---

<sup>1</sup> Il punto 17 dell'Allegato I al Regolamento include anche il legno. Tuttavia, non risultano essere stati previsti requisiti specifici in proposito.



*“[...] 5. I materiali e oggetti destinati a venire a contatto con le sostanze alimentari devono essere accompagnati, nelle fasi diverse dalla vendita al consumatore finale, da una dichiarazione che attesti la conformità alle norme loro applicabili rilasciata dal produttore.*

*6. In mancanza della dichiarazione di cui al comma 5, la dichiarazione di conformità deve essere rilasciata da un laboratorio pubblico di analisi [...].”*

L'art. 16(1) del Regolamento CE 1935/2004<sup>2</sup> stabilisce, in proposito, che: *“Le misure specifiche di cui all'articolo 5 prevedono che i materiali e gli oggetti cui esse si riferiscono siano corredati di una dichiarazione scritta che attesti la loro conformità alle norme vigenti. Una documentazione appropriata è disponibile per dimostrare tale conformità. Detta documentazione è resa disponibile alle autorità competenti che la richiedano”.*

Fermo restando, dunque, che, in materia, oggi risulta, altresì, applicabile il citato Regolamento, secondo le Linee guida la predetta dichiarazione di conformità serve a trasmettere le informazioni necessarie a garantire il mantenimento della conformità lungo la catena commerciale, ma non necessariamente deve essere predisposta per ogni singola consegna, a meno che non intervengano cambiamenti significativi nel processo produttivo che possano modificare le caratteristiche del prodotto finale.

Quanto ai soggetti qualificabili come “produttori” si rimanda alla definizione di “operatore” contenuta nel Regolamento CE 1935/2004 sopra richiamata.

Come precedentemente accennato, le cassette in legno per ortofrutta vengono utilizzate e commercializzate in un ampio circuito commerciale: si parte dai produttori iniziali degli imballaggi che li consegnano ad aziende agricole e grossisti, i quali li utilizzano per il confezionamento ed il trasporto dei prodotti ortofrutticoli e li trasferiscono ai grandi centri di distribuzione (ivi inclusi, in particolare, supermercati e ortomercato), così come ai dettaglianti (negozi di ortofrutta, mercati rionali). Secondo quanto riferitomi, all'interno di tale ciclo di produzione e utilizzo delle cassette talora si inseriscono altresì soggetti che provvedono alla raccolta e rigenerazione delle cassette secondo le modalità di cui alle lettere b) e c) di cui sopra.

Le cassette destinate al suddetto circuito devono essere riconoscibili mediante una pronta identificazione e qualificazione dell'idoneità ad uso alimentare, e, ai sensi dell'art. 15(1)(a) del Regolamento CE 1935/2004, devono, quindi, essere corredate, al momento dell'immissione sul mercato, della dicitura *“per contatto con i prodotti alimentari”* o da diversa specifica indicazione circa il loro impiego o del simbolo riprodotto nell'allegato II allo stesso Regolamento.

La legge, inoltre, impone che il relativo produttore sia noto e indicato: è importante che sia individuata l'azienda che immette in commercio la cassetta. Più specificamente, l'art. 15(1)(c) del Regolamento CE 1935/2004 dispone che *“Fatte salve le misure specifiche, di cui all'articolo 5, i materiali e gli oggetti non ancora entrati in contatto con il prodotto alimentare al momento dell'immissione sul mercato sono corredati di quanto segue (...) c) il nome o la ragione so-*

---

<sup>2</sup> Regolamento che, come menzionato, ha abrogato la citata Direttiva CEE 109/89, ma che stabilisce, tuttavia, all'art. 6, che *“in mancanza di misure specifiche di cui all'articolo 5, il presente regolamento non impedisce agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni nazionali, a condizione che siano conformi alle norme del trattato”* e, all'art. 16(2), che *“in difetto di misure specifiche, il presente regolamento non impedisce agli Stati membri di mantenere in vigore o adottare disposizioni nazionali relative alle dichiarazioni di conformità per materiali e oggetti”.*



*ziale e, in entrambi i casi, l'indirizzo o la sede sociale del fabbricante, del trasformatore o del venditore responsabile dell'immissione sul mercato, stabilito all'interno della Comunità".*

Ciò anche al fine di assicurare la tracciabilità degli imballaggi. A questo proposito l'art. 17 del Regolamento dispone che: *"1. La rintracciabilità dei materiali e degli oggetti è garantita in tutte le fasi per facilitare il controllo, il ritiro dei prodotti difettosi, le informazioni ai consumatori e l'attribuzione della responsabilità. 2. Tenendo in debito conto la fattibilità tecnologica, gli operatori economici dispongono di sistemi e di procedure che consentono l'individuazione delle imprese da cui e a cui sono stati forniti i materiali e gli oggetti e, se del caso, le sostanze e i prodotti, disciplinati dal presente regolamento e dalle relative misure di applicazione, usati nella loro lavorazione. Tali informazioni sono rese disponibili alle autorità competenti che le richiedano. 3. I materiali e gli oggetti immessi sul mercato comunitario sono individuabili da un sistema adeguato che ne consente la rintracciabilità mediante l'etichettatura o documentazione o informazioni pertinenti".*

Va, inoltre, rilevato che, ai sensi dell'art. 3, comma 5, della Legge 441/1981, così come modificata dall'art. 1, comma 1, lett. a), Legge 128/1991, recante *"Nuove norme in materia di imballaggi nella vendita all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli", "gli imballaggi in legno che non siano nuovi possono essere utilizzati nella vendita all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli, di qualifica diversa da quelle 'extra' e 'prima', solamente se integri, puliti ed asciutti".*

Tutto ciò posto, avuto riguardo alle nozioni di "operatore economico" e di "impresa" individuate dal Regolamento CE 1935/2004 – le quali ricomprendono, tra gli altri, anche il *"soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolga attività connesse con qualunque fase della (...) della distribuzione dei materiali e degli oggetti"* destinati a venire a contatto con alimenti – deve ritenersi che anche l'acquirente e/o l'utilizzatore finale delle cassette in legno destinate alla movimentazione ed alla commercializzazione di prodotti ortofrutticoli sia destinatario di alcune delle obbligazioni sopra richiamate in materia di etichettatura, dichiarazione di conformità e rintracciabilità di tali materiali e oggetti. Egli, infatti, è tenuto, come gli altri operatori del settore, quanto meno ad assicurare che gli imballaggi destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari dal medesimo immessi sul mercato – dove per "immissione sul mercato" deve intendersi, ai sensi dell'art. 2(1)(b) del Regolamento CE 1935/2004, *"la detenzione di materiali e oggetti a scopo di vendita, comprese l'offerta di vendita o ogni altra forma, gratuita o a pagamento, di cessione nonché la vendita stessa, la distribuzione e le altre forme di cessione propriamente dette"* – siano conformi ai requisiti stabiliti dal Regolamento CE 1935/2004, a maggior ragione laddove faccia uso di materiali e oggetti riciclati<sup>3</sup>.

In particolare, come evidenziato dal consulente Dott. Francesco Legrenzi dell'Istituto Italiano Imballaggio, l'acquirente e/o l'utilizzatore finale delle cassette in legno sarà tenuto, quindi, a:

---

<sup>3</sup> Si veda in proposito il Considerando n. (24) del Regolamento CE 1935/2004: *"L'uso di materiali e oggetti riciclati dovrebbe essere favorito nella Comunità per ragioni ambientali, purché siano stabiliti requisiti rigorosi per garantire la sicurezza alimentare e la tutela dei consumatori. Tali requisiti dovrebbero essere stabiliti tenendo conto anche delle caratteristiche tecnologiche dei vari gruppi di materiali e di oggetti menzionati nell'allegato I".*



- 1) richiedere al fornitore delle cassette la sopra richiamata dichiarazione di conformità, avendo cura, all'occorrenza, di indicare che tale dichiarazione si riferisce a "cassetta usata";
- 2) accertarsi che il fornitore delle cassette usate abbia adottato le Buone Pratiche di Fabbricazione di cui sopra, eventualmente richiedendo le opportune garanzie in proposito e/o la documentazione idonea a provare che le attività tipiche sottese alle GMP sono state espletate;
- 3) accertare e garantire la "rintracciabilità" delle cassette usate nei termini di cui sopra;
- 4) accertare lui stesso, sulla base delle informazioni di cui ai punti 1-2-3), la conformità delle cassette alle norme vigenti e, in particolare, l'"idoneità tecnologica" nei termini di cui all'art. 5-bis, D.P.R. 777/1982;
- 5) utilizzare le cassette usate per l'imballaggio di prodotti ortofrutticoli solamente se integre, pulite ed asciutte (a condizione che non siano destinate alle categorie "extra" e "prima");
- 6) ottemperare ai requisiti metrologici/fiscali di cui all'art. 3, Legge 441/81, come di seguito riportato: *"La vendita all'ingrosso delle merci, il cui prezzo sia fissato per unità di peso, deve essere effettuata, da chiunque, a peso e al netto della tara, salvo che si tratti di prodotti che possono essere venduti a pezzo o a collo a norma dell'articolo 6, lettera c). Sugli imballaggi utilizzati per i suddetti prodotti venduti a peso netto deve essere riportato esternamente, anche a mezzo di etichettatura, in aggiunta alle indicazioni previste dalle norme in vigore, il peso dell'imballaggio stesso. La cessione di recipienti, imballaggi e contenitori utilizzati in tutte le fasi della vendita all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli si effettua verso il corrispettivo di un prezzo identico a quello di acquisto. Tale prezzo, aggiuntivo a quello di vendita dei prodotti, deve essere indicato distintamente nella fattura di cui all'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni e integrazioni"*;
- 7) accertare che siano state ottemperate le disposizioni di cui al d.lgs. 152/2006, ad esempio il corretto adempimento degli obblighi di contribuzione al CONAI.

In via conclusiva, appare infine utile richiamare le conclusioni espresse dal Dott. Marco Sachet di Packaging Meeting s.r.l. nella sua relazione datata 4 aprile 2016 circa il riuso delle cassette in legno per i prodotti di ortofrutta:

*"il riuso di cassette in legno per ortofrutta è consentito. Possono essere utilizzate anche nella vendita all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli purché non di categoria "extra" e "prima".*

*Le cassette in legno riutilizzate e immesse sul mercato devono ottemperare ai regolamenti 1935/04 e 2023/06. Devono essere quindi idonee per "conformità" e aspetti "igienico sanitari". In regola con le Buone Prassi di Fabbricazione (GMP). Corredate di una nuova dichiarazione di conformità riferita alla cassetta riutilizzata. In regola, inoltre, con la tracciabilità dell'art. 17 al Regolamento 1935/04.*

*Le cassette riutilizzate dovranno infine soddisfare le condizioni richieste dalla Legge 441/81 e dal decreto di attuazione 21 dicembre 1984. Pertanto dovranno rispettare le indicazioni di peso sugli imballaggi utilizzati per la vendita all'ingrosso e le caratteristiche costruttive, e rispettare l'obbligo di indicare separatamente in fattura il costo dell'imballaggio nel caso di vendita all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli".*

Alle considerazioni sopra riportate, va aggiunto che il d. lgs. 306/2002 prevede che tutti i prodotti dell'ortofrutta rechino un'etichetta riportante la denominazione e varietà del prodotto, l'origine, la categoria e che tale obbligo si intenda assolto quando il prodotto viene venduto nell'imballaggio originale, riportante sulla confezione/cassetta il luogo di produzione, la denominazione del prodotto la categoria, la calibratura. In definitiva, la normativa impone



l'identificazione, tanto degli imballaggi, quanto del loro contenuto, le cui caratteristiche devono essere indicate, ove possibile, sull'imballaggio medesimo.

Da ultimo, va ancora considerato il Regolamento CE 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari. Questo regolamento stabilisce specifici obblighi in capo agli *“operatori del settore alimentare”* – esclusi, secondo l'art. 1(2)(c), i produttori che riforniscano direttamente di piccoli quantitativi di prodotti primari il consumatore finale o dettaglianti locali che, a loro volta, riforniscano direttamente il consumatore finale – intesi ad assicurare che *“tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti sottoposte al loro controllo soddisfino i pertinenti requisiti di igiene [ivi] fissati”*.

Più specificamente, secondo l'art. 4(1) del Regolamento CE 852/2004, gli operatori del settore alimentare che effettuano la produzione primaria e le operazioni connesse elencate nell'allegato I, ivi incluse *“in caso di prodotti di origine vegetale, (...) le operazioni di trasporto per la consegna di prodotti primari, la cui natura non sia ancora stata sostanzialmente modificata, dal luogo di produzione ad uno stabilimento”* sono tenuti a rispettare i requisiti generali in materia d'igiene di cui alla parte A dell'Allegato I. Tra le altre cose, il punto 5 del citato Allegato I, parte A prevede che *“gli operatori del settore alimentare che producono o raccolgono prodotti vegetali, devono, se del caso, adottare misure adeguate per: a) tenere puliti e, ove necessario dopo la pulizia, disinfettare in modo adeguato le strutture, le attrezzature, i contenitori, le casse di trasporto, i veicoli e le imbarcazioni”*.

Diversamente, secondo l'art. 4(2) del Regolamento CE 852/2004, gli operatori del settore alimentare che eseguono qualsivoglia fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti successiva a quelle di cui al citato art. 4(1), sono tenuti a rispettare i requisiti generali di cui all'Allegato II. Il capitolo V di quest'ultimo allegato stabilisce che *“Tutto il materiale, l'apparecchiatura e le attrezzature che vengono a contatto degli alimenti devono: a) essere efficacemente puliti e, se necessario, disinfettati. La pulitura e la disinfezione devono avere luogo con una frequenza sufficiente ad evitare ogni rischio di contaminazione; b) essere costruiti in materiale tale da rendere minimi, se mantenuti in buono stato e sottoposti a regolare manutenzione, i rischi di contaminazione; c) ad eccezione dei contenitori e degli imballaggi a perdere, essere costruiti in materiale tale che, se mantenuti in buono stato e sottoposti a regolare manutenzione, siano sempre puliti e, ove necessario, disinfettati”*. Il capitolo X, inoltre, indica tra i *“Requisiti applicabili al confezionamento e all'imballaggio di prodotti alimentari”* i seguenti: *“1. I materiali di cui sono composti il confezionamento e l'imballaggio non devono costituire una fonte di contaminazione. 2. I materiali di confezionamento devono essere immagazzinati in modo tale da non essere esposti a un rischio di contaminazione. 3. Le operazioni di confezionamento e di imballaggio devono essere effettuate in modo da evitare la contaminazione dei prodotti. Ove opportuno, in particolare in caso di utilizzo di scatole metalliche e di vasi in vetro, è necessario garantire l'integrità del recipiente e la sua pulizia. 4. I confezionamenti e gli imballaggi riutilizzati per i prodotti alimentari devono essere facili da pulire e, se necessario, da disinfettare.”*

Queste previsioni, se, per un verso, lasciano chiaramente ad intendere che, ai fini della movimentazione e commercializzazione di alimenti, l'utilizzo di imballaggi in legno, anche usati, è consentito, a patto che siano mantenuti in buono stato e, all'occorrenza, disinfettati, per altro verso, ampliano gli adempimenti a carico degli utilizzatori di cassette in legno.





\* \* \*

## 2) La disciplina ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio

Le cassette utilizzate per il contenimento di prodotti ortofrutticoli vengono comunemente classificate come imballaggi e debbono, pertanto, rispettare, oltre alle norme sopra richiamate, anche le disposizioni in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio.

Gli articoli del d. lgs. 152/2006 che si occupano di imballaggi vanno dall'art. 217 all'art. 226 e disciplinano la gestione di imballaggi e rifiuti di imballaggio conformemente alla Direttiva CE 1994/62 del Parlamento europeo e del Consiglio, come integrata dalla Direttiva CE 2004/12.

La definizione di "imballaggio" è fornita dall'articolo 218, comma 1, lett. a).

Si intende per "imballaggio": *"il prodotto, composto di 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"*. Le cassette possono, a seconda dei casi, costituire imballaggi "primari" (*"imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore"*) o "secondari" (*"imballaggio concepito 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. Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche"*), a seconda che contengano o meno merci alla rinfusa e che esse siano o meno imballate con ulteriore "materiale dotato di effetto barriera" (quali cestini, alveoli, buste ecc.).

La successiva lett. f) della medesima disposizione definisce, invece, come "rifiuto di imballaggio": *"ogni imballaggio o materiale di imballaggio, rientrante nella definizione di rifiuto di cui all'articolo 183, comma 1, lett. a), esclusi i residui della produzione"*, mentre la lett. g) qualifica come gestione dei rifiuti da imballaggio *"le attività di gestione di cui all'articolo 183, comma 1, lett. d)"*.

Vi è pertanto una sostanziale differenza tra gli imballaggi ed i rifiuti di imballaggio, avendo i primi una specifica finalità, venuta meno la quale e sussistendo le condizioni di cui al d. lgs. 152/2006, articolo 183, comma 1, lett. a) – quando, cioè, il detentore *se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene* – rientrano a tutti gli effetti nel novero dei rifiuti oggetto delle attività di gestione descritte nel medesimo articolo 183 (alla lett. n), con le relative conseguenze sul piano regolatorio.

### **Come capire se l'imballaggio usato sia da considerarsi o meno un rifiuto?**

Come detto, per non considerare rifiuto un imballaggio è necessario che l'utilizzatore non se ne disfi o non sia obbligato a disfarsene e che esso sia in ogni caso idoneo ad essere riutilizzato, senza dover essere sottoposto ad ulteriori operazioni di trattamento.

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 da sempre al centro di un acceso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, teso soprattutto a individuare i limiti di applicazione della disciplina sulla gestione dei rifiuti. In breve, ne può essere offerta questa sintesi:



- 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, ad esempio in quanto privo dei requisiti legali per poter essere ancora utilizzato oppure commercializzato (*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 un *rifiuto che ha cessato di essere tale* (in gergo: prodotto secondario o materia prima secondaria) 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 ordine al riutilizzo – consistente in “*qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti*” – deve essere 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*” (v. Cassazione Penale, Sezione Terza, 27 giugno 2012, n. 25358; Cassazione Penale, Sezione Terza, 18 novembre 2010, n. 40855).

In altre parole, la riutilizzabilità non deve essere soltanto ipotizzata ed eventuale, ma deve configurare una caratteristica *oggettiva* ed *intrinseca* del bene.

La riutilizzabilità, inoltre, deve essere *diretta* e non costituire il *risultato* di un’operazione di *recupero*, quand’anche essa sia limitata alla *cernita* e *selezione* ed alla *verifica* della rispondenza del bene ai requisiti di prodotto.

Simili attività, infatti, ricadono espressamente nel novero delle *operazioni di gestione di rifiuti*, ed in quanto tali necessitano, se condotte da soggetti terzi, diversi dal *produttore* dei rifiuti (ossia dall’utilizzatore degli imballaggi), di autorizzazione secondo quanto previsto dal d. lgs. 152/2006.

Rientrano in particolare nella *gestione dei rifiuti*:

- la “**raccolta**”: «*il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera “mm”, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento*» (art. 183, lettera o));
- il “**recupero**”: «*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*» (art. 183, lettera t)).
- lo “**stoccaggio**”: «*le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D15 dell’allegato B alla parte quarta del presente decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di rifiuti di cui al punto R13 dell’allegato C alla medesima parte quarta*» (art. 183, lettera aa));
- il “**trattamento**”: «*operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento*» (art. 183, lettera s));



- la **“preparazione per il riutilizzo”**: «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» (art. 183, lettera q)); 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 per il riutilizzo;
- il **“riciclaggio”**: «qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento» (art. 183, lettera u)).

Il D.M. 5 febbraio 1998, così come modificato dal D.M. 186/2006, assoggetta alle procedure autorizzative semplificate di cui all'art. 216, d. lgs. 152/2006 il recupero dei rifiuti di imballaggio in legno; segnatamente, nell'Allegato 1 - Suballegato 1, 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 3, 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).

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

- 1) messa in riserva di rifiuti in legno** (cod. R13 ed R3 dell'Allegato C alla Parte Quarta 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 Quarta del d. lgs. 152/2006);
- 3) recupero nell'industria cartaria** (cod. R3 dell'Allegato C alla Parte Quarta del d. lgs. 152/2006);
- 4) recupero nell'industria del pannello in legno** (cod. R3 dell'Allegato C alla Parte Quarta 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** degli imballaggi in legno 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.

In conclusione, un imballaggio diviene pertanto un “rifiuto di imballaggio” quando non ne è più possibile – e comunque non ne è previsto o materialmente effettuato – il riutilizzo diretto senza passare attraverso un'attività di recupero, ivi compresa l'eventuale “preparazione per il riutilizzo”. Tale operazione consiste, secondo l'art. 183, comma 1, lettera q], D.lgs. 152/2006, nelle **“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 che **“l'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni”**, vale a dire le condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto (cd. “end of waste”); l'art. 216, comma 8-quinquies ribadisce, in proposito, che **“l'operazione di re-**



cupero può consistere nel mero controllo sui materiali di rifiuto per verificare se soddisfino i criteri elaborati affinché gli stessi cessino di essere considerati rifiuti nel rispetto delle condizioni previste. Questa è sottoposta, al pari delle altre, alle procedure semplificate disciplinate dall'articolo 214 del presente decreto e dal presente articolo a condizione che siano rispettati tutti i requisiti, i criteri e le prescrizioni soggettive e oggettive previsti dai predetti regolamenti...”).

Per essere nuovamente considerati “beni” liberamente circolabili i rifiuti di imballaggio debbono necessariamente passare attraverso un processo di “end of waste”, ossia attraverso un ciclo di recupero che deve essere autorizzato (art. 184-ter, D.lgs. 152/2006). Essi, quando derivano da “cicli di consumo”, non possono invece, in linea generale, essere considerati “sottoprodotti”.

Come verrà illustrato nel paragrafo seguente, la cassetta usata può essere considerata un “bene di imballaggio” e non un rifiuto: (i) sino a quando viene utilizzata, nell’ambito del primo “ciclo di vita”, dall’“utilizzatore” o dall’“utente finale”; (ii) nel momento in cui venga ceduta da tali soggetti a terzi in condizioni di perfetta funzionalità e in presenza degli ulteriori requisiti previsti dalla legge per l’utilizzo.

Nel diverso caso in cui l’utilizzatore o l’utente finale consegni le cassette usate ad un altro operatore o comunque ad un raccogliitore/trasportatore *al fine di disfarsene* (avendo perduto ogni interesse, dal punto di vista *imprenditoriale*<sup>4</sup>, al riutilizzo o alla cessione come bene riutilizzabile oppure non sussistendone i requisiti legali), allora esse dovranno essere gestite a tutti gli effetti come “rifiuto”.

\* \* \*

### **3) L’applicazione della normativa in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio alle cassette per ortofrutta usate.**

Esaminata la normativa applicabile, in via generale, agli imballaggi ed ai rifiuti di imballaggio, va chiarito se ed a quali condizioni le cassette per prodotti ortofrutticoli usate costituiscano imballaggi o, diversamente, rifiuti di imballaggio. Questa distinzione assume specifico rilievo, in particolare, in quelle ipotesi in cui esse non vengano restituite dall’utilizzatore o dall’utente finale, commerciante di prodotti ortofrutticoli, al proprio fornitore o al produttore o, ancora, a raccoglitori autorizzati o alle piattaforme Rilegno, ma vengano invece cedute a terzi che successivamente le rimettono in commercio.

Laddove, infatti, le cassette per prodotti ortofrutticoli usate costituiscano rifiuti, l’eventuale consegna delle medesime ad operatori non autorizzati alla gestione dei rifiuti, in violazione delle norme applicabili in materia di tracciabilità, determinerebbe il concreto rischio di concorrere – tipicamente – nel reato di gestione non autorizzata configurabile in capo al cessionario delle

<sup>4</sup> La recente sentenza della Corte di Cassazione, Terza Sezione Penale, 2 dicembre 2014, n. 50309, pronunciata con riferimento a problematiche inerenti la gestione dei pallet usati, ha affermato che la nozione di rifiuto non deve essere intesa nel senso di escludere le sostanze o gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica; al fine di determinare se un residuo vada qualificato come rifiuto o meno, occorre, infatti, porsi nell’ottica esclusiva del soggetto che lo produce (o lo detiene) e non in quella di chi ha interesse al suo utilizzo. Sulla base di tali argomentazioni, la Corte ha confermato la condanna per gestione illecita di rifiuti pronunciata nei confronti di una società che acquistava pallet usati da terzi, li riparava e li reimmetteva in commercio in assenza di qualsivoglia autorizzazione alla gestione di rifiuti.



cassette (art. 256 del d. lgs. 152 del 2006), non essendo peraltro a priori escluse ulteriori fattispecie di reato.

Anche nel caso in cui esse siano qualificabili come imballaggi, tuttavia, la mancata riconsegna al relativo produttore può configurare un illecito rilevante sotto il profilo amministrativo o penale, oltre che, eventualmente, civilistico contrattuale.

### **3.1) La fattispecie sub a)**

*Le cassette usate sono consegnate come “rifiuti” (speciali o assimilati agli urbani, a seconda dei contesti) dagli utilizzatori (produttori/detentori del rifiuto) al gestore del servizio pubblico o a raccoglitori autorizzati (iscritti all’Albo nazionale gestori ambientali), e/o selezionate e restituite come “imballaggi resi” all’utilizzatore o al produttore dell’imballaggio oppure a piattaforme Rilegno in base a specifici accordi ed in seguito consegnate ad operatori “regolari”.*

Tale fattispecie non necessita di approfondimenti, in quanto conforme, sotto il profilo ambientale, alla legislazione vigente. Si richiama, quanto alla restituzione delle cassette come “imballaggi a rendere”, quanto riportato nel paragrafo 2) in ordine al concetto di “riutilizzabilità” e dunque alla necessità che le cassette in questione si presentino in uno stato idoneo ad essere effettivamente ed oggettivamente riutilizzate e che tale riutilizzo corrisponda ad un interesse non esclusivo del cessionario (ad esempio perché cedute a titolo oneroso). Restano ferme le ulteriori prescrizioni contenute nella disciplina alimentare.

### **3.2) La fattispecie sub b)**

*Le cassette usate, per quanto eventualmente selezionate “alla fonte”, non sono rese, secondo il modello del “vuoto a rendere” o comunque sulla base di accordi specifici, né all’utilizzatore o al produttore dell’imballaggio, né a piattaforme Rilegno, ma sono cedute – gratuitamente o a titolo oneroso, in modo regolare o non regolare – dai detentori (ad es. rivenditori o produttori agricoli) a raccoglitori sprovvisti delle necessarie autorizzazioni e non in regola rispetto alla normativa dell’Unione europea in materia di contenitori destinati a venire a contatto con prodotti alimentari; tali cassette vengono successivamente reimmesse sul mercato mediante cessione a produttori agricoli, commercianti o rivenditori all’ingrosso o al dettaglio; lo scarto viene eliminato nei più svariati canali, non sempre autorizzati in base alla disciplina sui rifiuti.*

Come già osservato, nell’ambito della disciplina degli imballaggi, assume specifico rilievo la nozione di “riutilizzo”. Il riutilizzo è definito dalla lett. i), art. 218, d. lgs. 152/2006 come l’*“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”*.

Secondo questa definizione, l’imballaggio usato – definito, peraltro, dalla lett. dd), art. 218, d. lgs. 152/2006 come l’*“imballaggio secondario o terziario già utilizzato e destinato ad essere (...) ripreso”* – reimpiegato per la stessa finalità per la quale è stato concepito non costituisce, in linea di principio, un rifiuto.

La cessione delle cassette per prodotti ortofrutticoli a terzi ai fini del successivo riutilizzo non è, in definitiva, di per sé sufficiente ad escludere la natura di rifiuto di tali beni, posto che, come



detto, devono sussistere i presupposti legali ed oggettivi per il riutilizzo. Tra tali presupposti, nel caso di imballaggi destinati a venire a contatto con alimenti, non sussistono solo requisiti di funzionalità tecnica, ma anche requisiti di tipo regolatorio.

Abbiamo già richiamato la relazione di Packaging Meeting s.r.l. in cui è stato chiarito che, in termini generali, il riuso di cassette in legno per ortofrutta è consentito e che le cassette usate possono essere utilizzate anche nella vendita all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli purché non di categoria "extra" e "prima", a patto che siano "**integri, puliti ed asciutti**".

Occorre inoltre rispettare tutti i principi e gli obblighi di cui ai Regolamenti 1935/2004 e 2023/2006, alla Legge 441/81 e al decreto di attuazione 21 dicembre 1984.

Sebbene le cassette riutilizzate siano state precedentemente contrassegnate dal produttore come idonee al trasporto dei prodotti alimentari, la successiva reimmissione sul mercato per le medesime finalità in difetto di qualsivoglia documentazione attestante l'adozione delle misure necessarie, in particolare quelle relative alla pulizia e alla sanificazione delle cassette, non assicura la conformità delle medesime all'utilizzo quale imballaggio di prodotti destinati al consumo alimentare.

Anche laddove non si voglia adottare l'interpretazione maggiormente restrittiva (che comunque non è escluso possa essere invece adottata dalle Autorità di controllo) secondo cui, sotto il profilo ambientale, tutti tali requisiti debbano essere garantiti all'atto della cessione dall'utilizzatore o utente finale della cassetta al raccogliitore affinché l'imballaggio non sia considerato un "rifiuto" da sottoporre a "preparazione per il riutilizzo", certamente la capacità di quest'ultimo soggetto di ottemperare alla regolamentazione esaminata può costituire un elemento decisivo nella valutazione della regolarità della filiera.

In ogni caso, all'atto della cessione come "beni di imballaggio usati" le cassette devono essere quantomeno selezionate e presentarsi "integre, pulite ed asciutte".

Anche volendo prescindere dagli aspetti relativi alla utilizzabilità e commerciabilità delle cassette secondo la normativa alimentare, attività preordinate a consentire il riutilizzo dell'imballaggio usato quali la cernita, la selezione e la verifica della rispondenza del bene ai requisiti di prodotto necessitano infatti, se condotte da soggetti terzi, diversi dal primo utilizzatore degli imballaggi qualificabile come "produttore del rifiuto", di autorizzazione secondo quanto previsto dal d. lgs. 152/2006 (artt. 208, 214 e 216, d. lgs. 152/2006).

Per tutto quanto sopra, si può sostenere che, in linea generale, la raccolta delle cassette per ortofrutta dopo il loro utilizzo dovrebbe avvenire nel rispetto della normativa sui rifiuti e che l'eventuale acquisto come "bene di imballaggio usato" destinato a riutilizzo, rappresentando una ipotesi derogatoria rispetto alla regola ordinaria, dovrebbe presupporre la verifica ed il rispetto di rigorosi presupposti, sia soggettivi (soggetti coinvolti nella transazione), che oggettivi (stato delle cassette).

### **3.3) La fattispecie sub c)**

*Le cassette, qualificabili come rifiuti, sono intercettate dai medesimi soggetti di cui al punto b) a seguito del loro abbandono su suolo pubblico o su aree private da parte dei relativi utilizzatori e successivamente reimmesse sul mercato mediante cessione a produttori agricoli, commercianti o rivenditori all'ingrosso o al dettaglio.*

Anche in tale ipotesi le cassette devono essere gestite in conformità alla normativa in materia di gestione dei rifiuti.



Nondimeno, in tali ipotesi, occorre correttamente individuare, innanzitutto, l'operatore qualificabile come "produttore del rifiuto" e, poi, la provenienza del rifiuto, la quale consente di determinare l'esatto contenuto degli obblighi imposti da detta normativa in capo al produttore del rifiuto.

Ai sensi dell'art. 188, d. lgs. 152/2006, infatti, qualora il soggetto qualificabile come produttore o detentore del rifiuto non provveda direttamente al loro trattamento, egli è tenuto a consegnare i rifiuti, alternativamente, *"ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti"* ovvero *"ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179"*.

La scelta in ordine all'una od all'altra soluzione di gestione dipende sostanzialmente dalla provenienza del rifiuto. Ai sensi dell'art. 184, d. lgs. 152/2006, i rifiuti possono essere classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali.

Secondo il comma 2, lett. d) del medesimo articolo *"Sono rifiuti urbani: a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g); c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade; d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua"*.

Secondo il comma 3, lett. e) del medesimo articolo, per contro, *"Sono rifiuti speciali: a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.; (...) c) i rifiuti da lavorazioni industriali; d) i rifiuti da lavorazioni artigianali; e) i rifiuti da attività commerciali; f) i rifiuti da attività di servizio"*.

Mentre alla gestione dei rifiuti urbani e di quelli ad essi assimilati avviati allo smaltimento provvedono generalmente i Comuni secondo il disposto di cui all'art. 198, d. lgs. 152/2006 (non essendo comunque riservata la raccolta dei rifiuti urbani ed assimilati destinati a *recupero*), i rifiuti speciali, come noto, sono sottratti alla privativa comunale.

Di conseguenza, laddove i rifiuti di imballaggio raccolti presso l'ortomercato od i mercati rionali siano classificabili come rifiuti urbani, essi sono tendenzialmente gestiti dai Comuni competenti nelle forme di cui all'art. 113, comma 5, d. lgs. 267/2000 ed in conformità ai regolamenti adottati ai sensi dell'art. 198, comma 2, d. lgs. 152/2006, i quali stabiliscono, tra le altre cose, *"le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi"* e *"le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare"*.

Così, a titolo esemplificativo, il Regolamento per la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati e la tutela del decoro e dell'igiene ambientale" del Comune di Milano, approvato con deliberazione del consiglio comunale 6/11/2000 n° 118 e aggiornato al 15/05/2002, stabilisce, all'art. 22 che *"1. Le aree di vendita, pubbliche o di uso pubblico, nei mercati all'ingrosso ed al dettaglio, coperti o scoperti, compresi i mercati rionali temporanei, devono essere mantenute pulite dai ri-*



*spettivi concessionari ed occupanti, i quali devono raccogliere e differenziare i rifiuti secondo le disposizioni contenute nella specifica ordinanza sindacale. (...)*

*3. I commercianti al dettaglio devono conferire le cassette di legno e plastica in modo ordinato ed il cartone opportunamente piegato per ridurre l'ingombro.*

*4. L'Amministrazione Comunale provvede ad informare l'AMSA, attraverso la predisposizione di un calendario, dei mercati e delle fiere e delle aree pubbliche o di uso pubblico individuate per l'espletamento delle manifestazioni in questione.*

*5. In occasione di mercati periodici e fiere autorizzate in area pubblica l'Ente promotore o comunque gli occupanti devono concordare preventivamente con l'AMSA le modalità per lo svolgimento del servizio di raccolta" (si veda, in proposito, altresì l'Ordinanza sindacale n° 41/2009).*

Laddove, per contro, i medesimi rifiuti siano classificabili come "speciali" o, quand'anche "assimilati agli urbani", siano, comunque, raccolti per essere avviati a recupero (operazione che ricomprende, come visto, anche la "preparazione per il riutilizzo"), essi non andranno necessariamente consegnati al soggetto responsabile del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani, ma potranno essere affidati a terzi autorizzati ad effettuare le operazioni di raccolta, trasporto e trattamento (ed eventualmente valorizzati economicamente, non essendo la cessione a titolo oneroso incompatibile con la classificazione di un bene come rifiuto).

Alla luce delle disposizioni sopra richiamate appare ragionevole concludere che i rifiuti di cassette per ortofrutta "*di qualunque natura o provenienza*" – e dunque anche quelli prodotti nell'ambito di attività commerciali – "*giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico*" ivi incluse le aree adibite a mercato generale o rionale, vanno in linea di principio classificati come rifiuti urbani e dunque destinati alla gestione ad opera del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani.

Va ancora rilevato che l'art. 192 d. lgs. 152/2006 vieta in linea generale l'abbandono di rifiuti e che la giurisprudenza sulla definizione di rifiuto abbia già escluso una coincidenza tra il concetto di "disfarsi" ai fini della classificazione di un bene come rifiuto e quello di "abbandono" che contraddistingue le *res nullius* o le *res derelictae* suscettibili di apprensione da parte di chiunque<sup>5</sup>.

In quanto oggetto di effettivo abbandono, le cassette usate potrebbero, peraltro, in linea di principio, costituire – non già *res nullius*, bensì – *res derelicta*, suscettibili, in linea generale, di essere acquisite tramite occupazione (art. 923 c.c.).

---

<sup>5</sup> La sentenza della Corte di Cassazione, Terza Sezione Penale, 2 dicembre 2014, n. 50309 ricorda che "5.5. Il termine "disfarsi" (da sempre utilizzato dal legislatore europeo) è diverso da quello di "abbandono", inizialmente utilizzato dal legislatore italiano del 1982 per definire il rifiuto (D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, art. 2); e tuttavia per quanto il primo termine evoca meglio il concetto della inutilità della cosa che non risponde più alle esigenze e agli interessi del suo detentore, ciò nondimeno la giurisprudenza di questa Corte non aveva mancato di evidenziare la sostanziale equivalenza dei due termini, nel senso che "oggetto abbandonato o destinato all'abbandono" andava inteso non nel senso civilistico di "res nullius" o di "res derelicta", disponibile all'apprensione di chiunque, sebbene di oggetto ormai inservibile, dismesso o destinato ad essere dismesso da colui che lo possiede, anche mediante un negozio giuridico (Sez. 3, n. 11237, del 16/02/1988, Ridolfi, Rv. 179749; Sez. 3, n. 2607 del 15/01/1991, Lubardi, Rv. 186489)".





A tale proposito, si deve rilevare come tale raccolta sia principalmente destinata al gestore del servizio pubblico, in quanto i beni abbandonati sulle strade pubbliche e sulle aree private ad uso pubblico rientrano tra i rifiuti urbani oggetto del servizio pubblico di raccolta. Anzi, in presenza di determinati presupposti e di rifiuti di imballaggio suscettibili di valorizzazione economica, il gestore del servizio pubblico potrebbe vantare un possesso qualificato suscettibile di tutela al fine di impedire la raccolta dei rifiuti in questione (ossia dei rifiuti urbani giacenti sulle strade pubbliche e sulle aree ad uso pubblico) da parte di soggetti privati (salva invece ovviamente la possibilità di effettuare una raccolta puntuale dai produttori/detentori).

Potrebbe sostenersi la facoltà di operatori economici diversi dal gestore del servizio pubblico di gestione dei rifiuti di farsi carico della raccolta delle cassette abbandonate presso le aree suddette laddove la raccolta sia preordinata all'avvio a riutilizzo o a recupero dei rifiuti in discorso, ma, essendo compiuta in forma *imprenditoriale*, e non da privati cittadini, tale raccolta presuppone in ogni caso il rispetto della disciplina prevista dalla Parte Quarta del d. lgs. 152/2006.

A questo proposito, appare opportuno richiamare anche il disposto di cui all'art. 266, comma 5, d. lgs. 152/2006, secondo cui *“le disposizioni di cui agli articoli 189, 190, 193 e 212 non si applicano alle attività di raccolta e trasporto di rifiuti effettuate dai soggetti abilitati allo svolgimento delle attività medesime in forma ambulante, limitatamente ai rifiuti che formano oggetto del loro commercio”*.

La sentenza della Cassazione Penale n. 29992 del 9 luglio 2014 chiarisce alcuni punti in tema di raccolta, trasporto e commercio in forma ambulante dei rifiuti.

Alla base della sentenza vi è un ricorso proposto dal Procuratore della Repubblica di Asti, avverso la sentenza del GIP che assolveva l'imputato dal reato di cui all'art. 256, comma 1 del d. lgs. 152/2006, per trasporto di rifiuti urbani e speciali (per lo più da rottami ferrosi) in assenza di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, prevista dall'art. 212 del menzionato decreto.

I giudici della Corte hanno accolto il ricorso, annullando con rinvio la sentenza impugnata, e delineano l'applicazione del sistema sanzionatorio ex art. 256, comma 1, del d. lgs. 152/2006 e della deroga alla disciplina generale dei rifiuti prevista dall'art. 266. Tale ultima norma esonera, infatti, dall'applicazione degli articoli 189 (dichiarazione MUD), 190 (registro di carico e scarico), 193 (Formulario Identificazione Rifiuto) e 212 (iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali) l'attività di raccolta e trasporto di rifiuti effettuate dai soggetti abilitati allo svolgimento delle attività medesime in forma ambulante, limitatamente ai rifiuti che formano oggetto del loro commercio; mentre, l'art. 256, comma 1 del d. lgs. 152/2006 sanziona chiunque effettua un'attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione.

La sentenza stabilisce che tale sistema sanzionatorio è applicabile a chiunque svolga una delle attività indicate, anche di fatto o in modo secondario o consequenziale all'esercizio di un'attività primaria diversa che richieda, per il suo esercizio, uno dei titoli abilitativi indicati e che non sia caratterizzata da assoluta occasionalità (ipotesi prevista da altra sentenza, la n. 5031/2012, nella quale si chiarisce che con il termine “attività” deve intendersi ogni condotta che non sia caratterizzata da assoluta occasionalità e non richiede ulteriori requisiti di carattere soggettivo o oggettivo perché sia integrata la fattispecie criminosa).

La sentenza aggiunge che non rileva, come aveva ritenuto il giudice di primo grado, la minore o maggiore entità del volume di affari, risultando indifferente per l'applicazione della norma



l'agire su piccola scala, raccogliendo modeste quantità di rifiuti abbandonati o consegnate dai privati.

Circa l'applicabilità dell'art. 266, la Corte ha affermato che l'attività di raccolta, trasporto e commercio ambulante di rifiuti può essere esercitata in deroga alla disciplina generale sui rifiuti, soltanto se sono rispettate le condizioni dettate dalla normativa speciale sul commercio ambulante, ex d. lgs. 114/1998 e relative norme regionali attuative, che prevedono il rilascio della licenza comunale al commercio ambulante e l'iscrizione alla Camera di Commercio territorialmente competente; tali titoli abilitativi devono specificare l'oggetto dell'attività e la tipologia dei rifiuti raccolti, trasportati e commercializzati.

\* \* \*

#### 4) L'apparato sanzionatorio

Nel caso di violazione delle disposizioni contenute nelle normative sopra richiamate sono astrattamente configurabili, oltre alle note sanzioni previste dalla disciplina speciale in materia di gestione dei rifiuti di cui al d. lgs. 152/2006 (gestione illecita di rifiuti, trasporto abusivo, in caso di ingenti quantitativi attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, violazioni concernenti la tracciabilità dei rifiuti), anche le normali sanzioni per ipotesi di reato previste e punite dal codice penale<sup>6</sup>.

L'utilizzo e la commercializzazione di imballaggi non conformi e al di fuori dei canali regolari potrebbero infatti in linea di principio integrare le fattispecie di ricettazione, riciclaggio o impiego di beni di provenienza illecita, frode, emissione di fatture per operazioni inesistenti (con connessa evasione dell'iva), così come si possono configurare reati inerenti la contraffazione e violazione delle norme sulla sicurezza alimentare.

L'art. **648 c.p.** – ricettazione – punisce, fuori dei casi di concorso nel reato, chi, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, acquista, riceve od occulta denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farle acquistare, ricevere od occultare. La mancata giustificazione circa la provenienza dell'imballaggio può legittimare la contestazione del suddetto reato, soprattutto se si riscontrano furti di merce dello stesso tipo.

L'art. **648 bis c.p.** – riciclaggio – punisce chi, *“fuori dai casi di concorso nel reato, (...) sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa”*.

L'art. **648 ter c.p.** punisce chi, sempre fuori dai casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli artt. 648 e 648 bis c.p., *“impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto”*.

---

<sup>6</sup> Va, inoltre, segnalato che è attualmente all'esame del Senato uno Schema di decreto legislativo – n. A.G. 334 – recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui ai regolamenti CE 1935/2004 e 2023/2006, che, ove approvato in via definitiva dalle Camere, porterà alla modifica e/o all'abrogazione di alcune delle norme precettive e sanzionatorie generali attualmente previste dal D.P.R. 777/1982, fatti salvi i *“casi previsti dalle norme penali vigenti”*.



Il danno di tali condotte si ripercuote indirettamente anche alle categorie di produttori e riparatori di imballaggi in possesso di regolari permessi e in regola con gli adempimenti fiscali, danneggiato da questo “mercato parallelo” delle cassette.

Un'altra ipotesi di reato ravvisabile è quella prevista dall'art. **515** c.p., ossia la frode nell'esercizio del commercio, delitto che tutela la correttezza negli scambi commerciali e che punisce “*chiunque, nell'esercizio di un'attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all'acquirente una cosa mobile per un'altra, ovvero una cosa mobile per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita*”.

Per origine o provenienza si intende il luogo di produzione del bene. Spesso infatti la provenienza indica una particolare qualità del bene (soprattutto per gli oggetti destinati al contatto con gli alimenti che, come detto, devono rispettare dei requisiti igienico-sanitari), in grado di ingenerare nel potenziale acquirente/utilizzatore un affidamento che non avrebbe per prodotti di provenienza diversa. Può infatti accadere che prodotti alimentari vengano trasportati su cassette precedentemente usate per altro tipo di trasporto, con conseguenti rischi sanitari per il consumatore finale.

A tale reato solitamente si accompagna quello di contraffazione dei marchi ex art. **473** c.p. che punisce chiunque contraffà o altera marchi o segni distintivi, nazionali o esteri, di prodotti industriali ovvero ne fa uso senza essere concorso nella contraffazione. Pensiamo al caso di chi reimmette sul mercato cassette alterandone i segni distintivi (marchio) per poterle rivendere ad un prezzo inferiore di quello di mercato o, ancora, con l'apposizione di un marchio riconosciuto e certificato (che intrinsecamente assicura un certo grado di qualità su un prodotto che in realtà ne è privo).

La commercializzazione di imballaggi rubati o contraffatti è, come detto, volta anche a perseguire un vantaggio fiscale, quale l'omesso versamento dell'iva dovuta (reato rientrante nella previsione del **d. lgs. 74/2000**).

Evidente, poi, che tale tipo di commercializzazione comporta dei risvolti in tema di salute e sicurezza alimentare, la cui disciplina penale può essere rinvenuta nel reato di cui all'art. **441** c.p., ricompreso fra i delitti contro l'incolumità pubblica. Il reato punisce “*chiunque adultera o contraffà, in modo pericoloso alla salute pubblica, cose destinate al commercio, diverse da quelle indicate nell'articolo precedente*” (ovvero diverse dalle sostanze alimentari).

\* \* \*

Resto a disposizione per qualsivoglia chiarimento.  
Con i migliori saluti.

avv. Mara Chilosi