

ROTOI, TUBI, CILINDRI ATTORNO AI QUALI E' AVVOLTO MATERIALE FLESSIBILE: IMBALLAGGI E DEBENZA DEL CONTRIBUTO AMBIENTALE CONAI?¹

di Alberto Pierobon
www.pierobon.eu

La definizione di “imballaggio” non è facile, almeno per coprire giuridicamente tutta la casistica che vede non solo gli oggetti considerati tali, ma il loro (effettivo) uso in diversi ambiti, dove anche l'elemento tempo assume (a tal fine) una certa rilevanza.

Il punto però è un altro: posto che si arrivi a chiarire il concetto di imballaggio (tra definizioni, eccezioni, esclusioni, esenzioni, deroghe, etc., etc.) si deve giustificare anche l'applicazione di un prelievo “forzoso” da parte del Consorzio obbligatorio CONAI, ovvero del Contributo Ambientale CONAI (d'ora in poi “CAC”).

Torniamo (ancora) su questioni già da noi affrontate: definizione di imballaggio; *governance* e disciplina in materia di imballaggio e di rifiuti di imballaggio; e natura e funzione del CAC.

Ove si assuma (al di là della natura del prelievo come una sorta di tributo o di corrispettivo di un servizio) che il CAC serva, come si afferma, per riprendere o ritirare i rifiuti di imballaggio a spese del produttore degli imballaggi (in realtà del consumatore finale considerata la traslazione del contributo, essendo esso internalizzato nel prezzo finale del bene accompagnato dall'imballaggio), allora perché pretendere un CAC anche per gli imballaggi (se poi sono tali) che sono obiettivamente riutilizzabili per lungo tempo?

Qui l'elemento “tempo” assume indubbia importanza e interesse sotto molteplici profili, sempre correlati all'uso di questo bene nel tempo e alla non necessarietà di un intervento (nemmeno sotto un profilo di funzione) del CONAI.

Secondariamente, perché pretendere un CAC per gli imballaggi (se poi sono tali) che vengono utilizzati solamente in ambiti produttivi (ovvero senza “arrivare” al consumatore finale, alle unità di vendita, etc.)?

Anche qui l'unica molla di questa estensione applicativa del CAC pare rinvenirsi (come avviene in quasi tutti i settori) nella spasmodica ricerca di denaro da parte di enti, di soggetti, etc. etc.

Tutto ciò, nonostante questa grave crisi economica che sta facendo deprimere non solo lo spirito imprenditoriale, ma pure il mercato e la concorrenza, costringendo molti imprenditori (ma pure giovani volenterosi o anche “disperati” in quanto ad essi è stata tolta la speranza di un futuro) all'esodo in altri Paesi (e che si chiama... internazionalizzazione), oppure a chiudere le proprie attività, oppure a lavorare *borderline* (come si dice per le attività fuori “norma” o che sbordano dall'ambito del lecito), etc. etc.

Se poi andiamo ai “meccanismi” , che sono l'altra faccia dei concetti e delle definizioni, anzi che implicitamente incanalano i nostri ragionamenti (presupponendo le definizioni che poi innescano sillogismi) troviamo altre occasioni di riflessione, nonchè della (per così dire) “torsione” (più o meno “forzata”) di certe situazioni connesse ad oggetti (chiamati imballaggi o spinti dentro questa definizione), fattispecie tese al procacciamento (tramite assoggettamento al CAC) di entrate.

Un esempio? I rotoli, tubi e cilindri attorno ai quali è avvolto il materiale flessibile (films, etc.).

Il CONAI con una circolare del 30 gennaio 2013 esordendo sulla non “sempre (...) chiara (...) riconduzione (...di alcune tipologie di prodotti N.d.R.) alla definizione di imballaggio”, donde (come di italica abitudine) lo

¹ Pubblicata nella rivista *on line* “Gazzetta degli enti locali”, in data 24 marzo 2014, Maggioli Editore.

scrosciare in una ridda di interpretazioni e di comportamenti diversi, annuncia (richiamandosi anche ad una proposta comunitaria di revisione della disciplina imballaggi, in via di definizione²), che il proprio CDA ha deliberato, tra altro, di “riconoscere la natura di imballaggio su rotoli, tubi, cilindri attorno ai quali è avvolto materiale flessibile, esclusi quelli usati come parti dei macchinari di produzione e non per presentare il prodotto nella confezione di vendita” e di far, conseguentemente, “decorrere il relativo onere contributivo ordinario dal prossimo 1° luglio 2013”, non senza preannunciare opportuni approfondimenti tecnico-giuridici.

L’anzidetta proposta di direttiva motivava (nella parte “relazione”) il provvedimento in quanto “necessario per chiarire i casi in cui la distinzione tra ciò che è da considerarsi imballaggio e ciò che non lo è rimane imprecisa. Lo scopo è quello di agevolare l’applicazione e il rispetto del quadro normativo sugli imballaggi ponendo gli operatori economici su un piano di parità nel mercato interno dell’UE”.

In effetti, sia nella proposta, che nel testo definitivo, della direttiva leggiamo nel considerato (2) :

“Ai fini della certezza del diritto e di un’interpretazione armonizzata della definizione di “imballaggio”, occorre rivedere e modificare l’elenco di esempi illustrativi in modo da chiarire ulteriori casi in cui la distinzione tra ciò che è da considerarsi imballaggio e ciò che non lo è rimane imprecisa. La revisione risponde all’auspicio degli Stati membri e degli operatori economici di rafforzare l’applicazione della direttiva e di creare condizioni di parità sul mercato interno”.

Nel nuovo allegato I (esempi illustrativi per i criteri previsti all’articolo 3, punto I) troviamo, appunto come esempio di imballaggi: “Rotoli, tubi e cilindri sui quali è avvolto materiale flessibile (come ad esempio pellicola, fogli di alluminio, carta), eccetto i rotoli, i tubi e i cilindri che sono parti di macchinari di produzione e non sono utilizzati per presentare un prodotto come un’unità di vendita”.

Si tratta, allora, di capire quando questi rotoli, tubi e cilindri siano riconducibili a questa casistica, nella doppia condizione di:

- a. fare parte dei macchinari di produzione;
- b. loro utilizzo, non per presentare un prodotto come un’unità di vendita.

La circolare CONAI del 29 marzo 2013 avente per oggetto “Contributo ambientale Conai ‘Rotoli, tubi, cilindri attorno ai quali è avvolto materiale flessibile’. Delibera CdA Conai del 20 marzo 2013. Seguito Circolare Conai del 30.01.2013”, sul punto afferma che:

- a) le anime sulle quali è avvolto il materiale flessibile sono normalmente imballaggi;
- b) è esclusa la natura di imballaggi soltanto per le anime “che sono parti di macchinari di produzione e non sono utilizzati per presentare un prodotto come un’unità di vendita”;
- c) i due criteri di esclusione sub b) (“l’essere parti di macchinari di produzione” e “il non essere utilizzati per presentare un prodotto come un’unità di vendita”) sono da considerare cumulativi.

Si precisa (“di conseguenza”) che “le anime sono qualificabili come imballaggi, con la sola eccezione di quelle che, acquistate/importate ‘vuote’ dal produttore di materiale flessibile, sono concepite per essere utilizzate su macchinari di produzione di quest’ultimo in uno o più dei suoi stabilimenti nelle fasi di

² COM (2012) 141 final/2, definita poi il 28.03.2012, COM (2012) 141 final 2012/0070 (NLE) come “proposta di direttiva del consiglio che modifica l’allegato I della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi”, ora direttiva 2013/2/UE della Commissione del 7 febbraio 2013 “recante modifica dell’allegato I della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio”,

lavorazione del materiale, senza accompagnare il prodotto, semilavorato o finito, al momento della vendita per una successiva fase di trasformazione ovvero per l'utilizzo o il consumo finale". E si forniscono alcuni esempi.

Dando per "chiarita" (il che, giocoforza, qui non può essere, stante la casistica di fatto che supera ogni previsione giuridica) la "fattispecie" applicabile si precisano poi le modalità applicative del CAC che avviene "al momento della 'prima cessione', e cioè del trasferimento, anche temporaneo e a qualunque titolo, nel territorio nazionale:

- delle anime (imballaggio finito) effettuato dall'ultimo produttore delle anime al primo utilizzatore/produttore-trasformatore di materiale flessibile;
- della materia prima (o semilavorato) effettuato dal produttore della materia all'autoproduttore di anime, che gli risulti o si dichiarare tale".

Inoltre, il CONAI si riserva ulteriori, successivi, approfondimenti tecnici per "eventuali casi particolari, segnalati da settori produttivi e commerciali, che si considerano riconducibili alle eccezioni richiamate dal 5° comma dell'art.14 dello Statuto Conai".

L'art. 14, comma 5 dello Statuto CONAI così recita:

"In via eccezionale, il contributo ambientale CONAI può essere escluso o stabilito in misura forfetaria o ridotta dal Consiglio di amministrazione, il quale può altresì dettare specifiche modalità relative alla sua non applicazione, liquidazione, dichiarazione, versamento, se e nei limiti in cui sussistano obiettive ragioni tecniche, risultanti da apposite indagini e studi adeguatamente documentati, relativi alle caratteristiche, alle modalità di utilizzazione o commercializzazione, alle funzioni o destinazioni di una specifica tipologia di imballaggio, nel rispetto dei principi della responsabilità condivisa, della collaborazione e della concorrenza posti a fondamento del sistema di gestione degli imballaggi".

Infine, la circolare CONAI 27 giugno 2013 avente per oggetto "Contributo ambientale Conai. 'Rotoli, tubi, cilindri'³ sui quali è avvolto materiale flessibile', Delibera CdA Conai del 26 giugno 2013" detta nuove "precisazioni operative" anche "sulla base dei nuovi elementi tecnici pervenuti dai settori a vario titolo interessati", ovvero:

- a) ferma restando la loro natura di imballaggi, sono esclusi dall'applicazione del contributo ambientale i tubi e rotoli sui quali è/sarà avvolto il materiale flessibile costituente materia prima o semilavorato e che, benché siano concepibili anche per accompagnare il prodotto flessibile al momento della vendita, per una successiva fase di trasformazione ovvero per l'utilizzo o il consumo finale, siano utilizzati esclusivamente nelle fasi di lavorazione/trasformazione del materiale flessibile anche presso altri soggetti diversi dal consumatore⁴;

³ nella circolare viene qui apposta la seguente nota (1) "detti anche: anime, rocchetti, coni, etc.".

⁴ In nota (2) si legge: a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- Tubi di cartone o plastica utilizzati dalle cartiere per la ribobinatura della carta monolucida destinata al settore dell'industria cartotecnica per la produzione di imballaggi flessibili;
- Tubi metallici su cui è avvolto il foglio di alluminio (semilavorato) destinato alla successiva produzione di rotoli di foglio di alluminio ad uso professionale o domestico;
- Tubi (in vari materiali) su cui sono avvolti tessuti utilizzati da un soggetto nell'ambito di un'attività di impresa (ad es. per la produzione di abiti).

- b) si applica il contributo ambientale sui tubi e rotoli su cui è/sarà avvolto materiale flessibile (i) impiegato dall'utilizzatore/utente finale senza altre fasi di lavorazione/trasformazione (ii) o comunque destinato al consumatore⁵;
- c) si applica il contributo ambientale sulla materia prima destinata all'autoproduzione degli articoli sub b);
- d) l'applicazione del contributo e le ipotesi di esclusione decorrono dal 1° gennaio 2014 anziché dal 1° luglio 2013;
- e) restano valide le regole generali previste per le altre tipologie di imballaggi (immissione al consumo, esenzione per attività di esportazione, etc.) per le quali si fa rinvio alla Guida Conai 2013 (...).

Il punto è che si pretende che il soggetto (l'acquirente di rotoli, tubi, cilindri sui quali sarà avvolto materiale flessibile) debba (si badi) PRIMA responsabilmente comunicare al CONAI ed al proprio fornitore di detti articoli - con l'invio di una apposita autodichiarazione - la non applicazione del CAC per i materiali che si ritengono essere esclusi, ad esempio⁶: tubi utilizzati all'interno del processo produttivo imprenditoriale e che non escono dagli stabilimenti per essere venduti: tubi utilizzati sia dai produttori di fil, plastici/metallici o da cartiere per la ribobinatura della carta/film destinati all'industria del *converting* per la produzione di imballaggi flessibili. Tubi su cui sono avvolti tessuti utilizzati da soggetti nell'ambito di una attività di impresa – ad esempio per la produzione di abiti; etc.

La visione del CONAI sembra essere, per così dire, "atomistica", cioè sembra guardare al singolo soggetto che usa e che destina ad un certo uso (permanentemente) un certo materiale, che è assoggettato al CAC, bastando che esso risulti funzionalmente correlato al consumatore e alla unità di vendita.

Quindi, ove si abbiano più soggetti "intermedi", il CAC non è dovuto se l'imballaggio, come dire... si "ferma" e non arriva al consumatore, cioè se esso viene utilizzato entro e per il sistema produttivo, cioè se l'imballaggio non "tocca" il bene acquistabile dal consumatore finale.

Ma, al di là di questa visione, si pone un altro problema che riguarda il "tempo" e la certezza dei processi di approvvigionamento aziendali, riferite ad un certo momento.

Com'è noto, oggi, le imprese devono misurarsi con una domanda molto sensibile alle dinamiche (e all'instabilità) del mercato e del prodotto, e che presenta problemi finanziari notevolissimi (sui quali è superfluo qui intrattenersi) non è quindi né utile, né sostenibile, adottare strutture industriali rigide, tant'è che ogni azienda cerca di dosare i propri approvvigionamenti (*input*) proprio perché agisce in mercati altamente competitivi (e al contempo fragili, condizionati da variabili esterne, etc.), ragione per cui si ricorre, appunto, ad un coordinamento più flessibile ed interattivo, ovvero meno rigido e unilaterale.

⁵ In nota (3) si legge: a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- Tubi (in vari materiali) sui quali è avvolto film estensibile per la "pallettizzazione" o altri prodotti che non necessitano di altre fasi di lavorazione;
- Tubo di cartone su cui è avvolto il foglio di alluminio o la pellicola trasparente venduti "a scaffale" o utilizzati dalle rosticcerie/reparti di gastronomia/ecc.;
- Tubi (in vari materiali) su cui sono avvolti tessuti acquistati dal consumatore.

⁶ Riprendiamo alcuni semplici esempi contenuti in una circolare del Gruppo Produttori Tubi in Plastica per il *Packaging*.

Infatti, un discorso è ottimizzare i processi interni (produttivi e organizzativi) aziendali (dall'*input* all'*output*), un altro è far sì che lo "*input*" venga non solo (come dovrebbe) efficientato, bensì efficacemente collocato nel mercato, nel suo *output* produttivo (cioè dove la quantità prodotta collima con i prodotti venduti).

Com'è altrettanto noto, in un qualsiasi sistema di *budget* vengono quantificati i programmi di azione futura, intervenendo (sempre programmaticamente) sull'organizzazione, sui collegamenti tra le diverse unità e/o le aree funzionali, ma è poi quanto realmente accade (vedasi: commesse, clienti, ordini, aree geografiche, canali, reti, etc.) che condiziona il tutto.

Vero è che, solitamente (in un modello industriale teorico) si parte dal *budget* delle vendite col quale si determina, anzitutto, la produzione e la finanza, ma il *budget* delle vendite non si riduce a sole quantità e ricavi, perché si collega alla domanda attesa, cioè (come detto) alle dimensioni gestionali del commerciale, alle strategie imprenditoriali che sono diversificate per canale di vendita, per aree geografiche, per gruppo di clienti, etc..

Ecco che l'impiego delle risorse (*input*) dipende dalla produzione che "incrocia" il budget delle vendite con la politica delle scorte dei prodotti finiti, con quella delle scorte di materie prime/semilavorati/componenti, etc..

Ma, andando al caso che ci riguarda (ovvero al comunicare preventivamente al CONAI i materiali assoggettabili al CAC) il *budget* degli acquisti di materia prima o semilavorati non è automaticamente strutturabile per prodotto o per tipologia merceologica o di destinazione, salvo quando ciò sia stato chiaramente definito dall'area commerciale (dalla politica delle vendite), ovvero "incrociando" gli ordini e le commesse che provengono da quest'ultima area. Ciò, com'è noto, determina la politica delle scorte dei prodotti finiti, ovvero il dimensionamento delle scorte e/o delle giacenze, in base alle quantità di prodotto richieste (*output*) in un certo tempo.

Nell'ultracomplexità delle relazioni si impone, ed è evidente, una flessibilità e un coordinamento che deve unire (nell'obiettivo e/o nella *mission*) tutte le unità aziendali (siano esse produttive, amministrative, commerciali, ma pure quelle terziarizzate o esternalizzate).

Insomma, è il sistema aziendale che deve adattarsi alle evoluzioni delle condizioni di contesto e alle variabili, non si può certo pensare ad una azienda pianificata entro un sistema economico che certo non è pianificato, così come avveniva tanti anni fa nel regime sovietico (chi non si ricorda i famosi, tronfi, piani economici quinquennali dell'URSS dove tutto – produzione, distribuzione e consumo - veniva orgogliosamente – con molta prosopopea - prestabilito in modo dettagliato, puntiglioso, forzando questi elementi in un modello meccanicistico e autoritario?).

Ecco che, se un operatore (come accade, ed è un caso realistico) acquista ad inizio anno, diciamo 100 tonnellate di materiale da destinarsi pro-ciclicamente ai propri clienti, ovvero seguendo la complessità e le dinamiche del mercato (che, come accennato, non sono pianificabili *ex ante*, se non con largo probabilismo e di massima), e se una parte di questi prodotti (si ripete non misurabile da subito, almeno esattamente) sarà destinata a imballaggi non assoggettabili al CAC (secondo le previsioni e gli indirizzi di cui sopra) e una altra parte sarà destinata a imballaggi assoggettabili al CAC (sempre in conseguenza della disciplina e degli orientamenti di cui sopra), come si può pretendere che l'operatore possa già in quel momento (p.es. a inizio anno) formalmente e responsabilmente attestare (esonerandosi e/o assoggettandosi al CAC) di rientrare, secondo una certa quantità, nell'una o nell'altra ipotesi?

Ciò, come è intuibile, potrà accadere solo nel momento in cui si perfeziona concretamente un rapporto di vendita (salvo per i contratti aperti o pianificati che oggi giungono languono), ovvero assumendo gli elementi informativi minimi per determinare se il materiale rientri (o meno) nelle ipotesi di assoggettamento del CAC.

Trasponendo il ragionamento nella “catena” dei soggetti “assoggettabili” (o meno) al CAC, in quanto ricadenti nelle fattispecie previste dal CONAI, per alcuni soggetti (che svolgono diverse attività di produzione, di trasformazione, etc.) non è possibile determinare in astratto e in via preventiva la destinazione dei materiali, perché (come abbiamo visto) ciò diviene possibile solo nel momento dell’effettiva vendita (ovvero “a posteriori”⁷).

In tal senso, a nostro modesto avviso, sono necessari ulteriori approfondimenti e chiarimenti sulla tematica dianzi brevemente rassegnata.

⁷ cioè nell’effettivo utilizzo e/o destinazione del materiale – sia esso imballaggio o non - devono ricorrere gli elementi previsti dal CONAI per la ricorrenza o meno del CAC. Sull’analisi analitico a posteriori (indiziaria) si permette rinviare alla parte metodologia contenuta nel volume (a cura di A. PIEROBON), Nuovo manuale di diritto e gestione dell’ambiente, Sant’arcangelo di Romagna, 2012.