



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore LANZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 GENNAIO 2022

Disposizioni in materia di interscambio di *pallet* in legno
per il trasporto merci

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge muove i passi dalla forte e unanime istanza manifestata da tutti gli operatori logistici della filiera alimentare e della grande distribuzione, ed è il risultato di un pregevole lavoro sinergico che ha beneficiato dell'indispensabile e qualificato apporto dei rappresentanti a livello sindacale o federativo dei soggetti coinvolti nell'intero settore della logistica e del trasporto merci: Assologistica, Consorzio servizi legno sughero (Conlegno), Federlegnoarredo, Federalimentare, Federdistribuzione e Rilegno.

Attualmente, nel settore dei beni di largo consumo (*Fast Moving Consumer Goods - FMCG*) la produzione, lo stoccaggio, la movimentazione ed il trasporto delle merci avvengono precipuamente per mezzo dell'utilizzo di piattaforme rigide orizzontali in legno, denominate *pallet*. Nel mondo esistono diverse tipologie e dimensioni. In Italia ed Europa circolano principalmente con base *standard* 80x120cm.

Nel sistema attuale coesistono due modelli: gli imballi a marchio privato, noleggiati a produttori utilizzatori (anche indicati «*pool* chiusi», ad esempio: Chep, LPR, CPR) e gli imballi a marchio internazionale (a «*pool* aperto»), acquistati dai soggetti utilizzatori e interscambiati tra i soggetti appartenenti alla filiera (esempi: UIC ed EPAL).

Il modello attualmente più utilizzato in Italia e nel mondo è l'EPAL. Si tratta dell'acronimo di *European Pallet Association*, un'associazione di diritto tedesco, titolare del marchio collettivo internazionale di prodotto EPAL iscritto nell'ovale (depositato presso l'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale con n. 617158). Si

tratta di un prodotto fungibile che si contraddistingue anche per il sistema di interscambio di *pallet* riutilizzabili più diffuso d'Europa. L'EPAL, nata nel 1991 come «organizzazione ombrello» che raggruppa produttori e riparatori di *pallet* titolari di specifica licenza rilasciata dall'EPAL medesima, è responsabile a livello mondiale della qualità dei *pallet* EPAL immessi sul mercato, grazie a un sistema di controlli svolti da un ente terzo indipendente. Attualmente, l'EPAL è presente in trenta Paesi, con quindici comitati nazionali che si impegnano a favorire l'implementazione degli obiettivi dell'associazione nei diversi Stati. In Italia il Comitato nazionale è rappresentato dal Comitato EPAL di Conlegno, mandatario, altresì, della tutela del marchio sul territorio nazionale.

I vantaggi del *pallet* EPAL sono molteplici e riconducibili al fatto di essere sinonimo di sicurezza e affidabilità oltre i confini. In particolare, questo perché il *pallet* EPAL rispetta i criteri di riutilizzo e di riciclo degli imballaggi secondo le normative ambientali europee, garantisce la rispondenza ai capitolati tecnici e quindi il mantenimento costante della qualità del parco *pallet*, garantisce lo scambio nazionale e internazionale e, soprattutto, garantisce il sistema di interscambio alla pari.

Quest'ultimo aspetto è fondamento dell'economicità del sistema perché il *pallet* EPAL interscambiato è immediatamente disponibile per il successivo utilizzatore, senza generare costi di recupero.

Quest'ultimo aspetto evidenzia anche la forte sostenibilità del modello nel suo funzionamento ottimale.

Le imprese che producono e riparano *pallet* in legno a marchio EPAL sono titolari di licenze rilasciate dall'EPAL, applicano un disciplinare tecnico a livello internazionale a garanzia di sicurezza, portata e qualità del *pallet*, e si sottopongono a controlli mensili sulla qualità della produzione e della riparazione di un bene strumentale standardizzato, ecologico e riutilizzabile.

Il *pallet* in legno può essere riparato, coerentemente con gli obiettivi di produzione dei rifiuti da imballaggio previsti dalla normativa ambientale.

L'interscambio, infatti, previene la produzione di rifiuti da imballaggio, poiché il detentore non intende disfarsene, bensì continuare ad utilizzarli fintanto che o siano immediatamente riutilizzabili o il capitolato tecnico ne consenta la riparazione.

L'interscambio obbligatorio attuerebbe un'economia circolare con indubbi vantaggi ambientali, riducendo i rifiuti da imballaggio e arginando lo spreco della materia prima legno.

Inoltre, il *pallet* è realizzato con una materia prima rinnovabile e, quando non più riparabile, potrà essere trattato per essere destinato al riciclaggio organico (composti) o alla termovalorizzazione (combustione con recupero di energia termica).

Tutte le imprese licenziarie EPAL sono obbligate a rispettare le prescrizioni fitosanitarie sulla gestione dei *pallet* in legno in quanto, dal 2010, tutti i *pallet* EPAL prodotti devono essere marchiati in conformità allo standard ISPM 15 della FAO, il cui scopo è ridurre il rischio di introduzione e di diffusione di agenti patogeni da quarantena associati al legno degli imballaggi utilizzati per la movimentazione delle merci nel commercio internazionale.

Il sistema di interscambio è regolato dalle Linee guida operative per l'interscambio *pallet* EPAL messo a punto da un gruppo di lavoro di Indicod - Ecr e dal recente documento « Classificazione di qualità e termini

di interscambio EPAL » redatto da EPAL *International* e approvato dal *board* internazionale.

Indicod - Ecr è una associazione di categoria senza scopo di lucro che raggruppa aziende industriali e distributive operanti nel settore dei beni di largo consumo. Indicod - Ecr rappresenta in Italia GS1, l'organismo internazionale che coordina la diffusione e la corretta implementazione dello *standard* GS1, il sistema più diffuso e rappresentativo utilizzato per lo sviluppo di strumenti tecnici (codice a barre e altri) a supporto del commercio mondiale.

Nel corso del 2006 Indicod - Ecr ha definito le « Linee guida operative per l'interscambio *pallet* EPAL » come base per la realizzazione delle procedure corrette, fissando i termini di riferimento per i rapporti produttore - operatore logistico - distributore.

Tali linee guida hanno la natura di raccomandazioni e non di fonte normativa e pertanto non sono previste sanzioni nel caso di mancato rispetto, affidando l'intera regolamentazione di eventuali responsabilità e contenziosi all'autonomia contrattuale privatistica.

Detta condizione causa una serie di conseguenze pregiudizievoli per le aziende che detengono la proprietà dei *pallet*, che per quantità e costo (un *pallet* EPAL nuovo si acquista nel 2021 a circa 18-22 euro, mentre usato di prima scelta a 12-15 euro) si ritiene di dover considerare al pari di veri e propri *asset* societari. Sovente avviene che, durante la consegna delle merci ai clienti utilizzatori, la quantità di *pallet* EPAL interscambiata e quindi restituita al mittente sia sistematicamente diminuita a causa di obiezioni definite spesso unilateralmente dal ricevente, che si appropria del residuo gratuitamente. Inoltre, la conformità tecnico-qualitativa dei *pallet* allo scarico è discrezionalmente valutata dal ricevente, senza possibilità di contraddittorio col mittente che non partecipa

allo scarico, poiché ad essere presente, ove consentito, è solo l'autista del mezzo.

Le maggiori perdite si registrano presso i cosiddetti Ce.Di. (strutture centrali delle catene di ipermercati-supermercati), che assorbono i maggiori volumi del mercato.

Il mancato rispetto dello spirito alla base delle raccomandazioni Indicod - ECR compromette la caratteristica distintiva del *pallet* EPAL, ossia la sua interscambiabilità alla pari, mettendo a repentaglio la credibilità del sistema italiano sul mercato europeo e la sostenibilità dell'EPAL, e favorendo l'ingresso nel mercato di soggetti che operano ai margini della legalità.

Stando ai dati di Conlegno e di varie tenenze di Guardia di finanza su tutto il territorio nazionale, dietro il commercio di *pallet* usati spesso operano soggetti che eludono il fisco, che riciclano denaro provento di attività illecite, che non rispettano le normative in materia di sicurezza e salute sul lavoro, antincendio, ambientale. L'obbligatorietà dell'interscambio che si intende introdurre tramite il presente disegno di legge contribuirebbe ad ostacolare l'operato di questi soggetti, a cui verrebbero a mancare i *pallet* - che rimarrebbero nel circuito virtuoso dell'interscambio - spesso acquisiti illecitamente e privi di tracciabilità dei pagamenti.

Lo sviluppo di tale fenomeno crea le condizioni per favorire, da parte degli operatori, il progressivo abbandono dell'utilizzo del *pallet* EPAL, correndo il rischio di lasciare il mercato ai soli «*pool* chiusi» che si troverebbero, quindi, ad agire in un regime di monopolio, generando conseguentemente costi incrementali rispetto al sistema circolare aperto.

L'esigenza di disciplinare detto sistema di interscambio di *pallet* EPAL risponde altresì alla necessità di economia circolare e di sviluppo della sostenibilità ambientale.

Il *pallet*, infatti, è completamente riciclabile, ed è possibile calcolare il relativo impatto in termini di CO₂, e la sua corretta gestione e applicazione è in grado di efficientare tutto il sistema degli scambi, generando vantaggi per il consumatore in virtù dei benefici che ricadono sui punti vendita.

Su queste premesse si pongono le basi del disegno di legge in oggetto, che si propone l'obiettivo di introdurre nell'ordinamento una normativa inderogabile in grado di disciplinare il sistema di interscambio di *pallet* EPAL, coerentemente con le esigenze di interscambio per il mercato dell'Unione europea.

Pertanto si propone di introdurre, per i soggetti che ricevono i suddetti *pallet*, l'obbligo di restituire al proprietario l'eguale ammontare della stessa tipologia, prescindendo dallo stato di conservazione e dalla conformità tecnica degli stessi.

In caso di impossibilità a riconsegnare immediatamente i *pallet*, il soggetto obbligato alla restituzione sarà tenuto ad emettere un *voucher* avente funzione di titolo rappresentativo ai sensi dell'articolo 1996 del codice civile. La mancata riconsegna di uno o più *pallet* entro sei mesi dall'emissione del *voucher* comporta l'obbligo del pagamento di un importo pari al valore dei *pallet* non restituiti.

Da ultimo, il presente disegno di legge assegna al Ministero della transizione ecologica la determinazione delle caratteristiche tecnico-qualitative, la determinazione del valore di mercato del *pallet* interscambiabile, nonché la struttura ministeriale competente a svolgere l'attività di vigilanza e il monitoraggio del corretto funzionamento del sistema di interscambio, con l'obiettivo di garantire il minimo impatto ambientale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e definizioni)

1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano ai *pallet* standardizzati interscambiabili utilizzati per la produzione, lo stoccaggio, la movimentazione ed il trasporto delle merci.

2. Ai fini dell'istituzione di un sistema di interscambio di *pallet* si adottano le seguenti definizioni:

a) pallet (UNI EN ISO 445): piattaforma rigida orizzontale caratterizzata da un'altezza minima compatibile con la movimentazione, tramite carrelli *transpallet* o carrelli elevatori a forche e altre appropriate attrezzature di movimentazione, impiegata come supporto per la raccolta, l'immagazzinamento, la movimentazione ed il trasporto di merci e di carichi. Essa può essere costruita o equipaggiata con struttura superiore;

b) pallet standardizzato: comprende una serie di tipologie di *pallet* per usi specifici in riferimento a un dato mercato e risponde alla necessità di armonizzazione e di riduzione dei costi, legata agli scambi di merci su *pallet* e alla gestione dei parchi;

c) pallet interscambiabile: *pallet* standardizzato riutilizzato e non ceduto a titolo di vendita al destinatario della merce.

3. Le caratteristiche di ciascuna tipologia di *pallet* sono stabilite da specifici capitoli tecnici che costituiscono dei documenti di riferimento su scala mondiale.

Art. 2.

(Disciplina del sistema di interscambio di pallet)

1. I soggetti che ricevono, a qualunque titolo, fatta salva la compravendita, i *pallet* di cui all'articolo 1, sono obbligati alla restituzione al proprietario o al committente di un uguale numero di *pallet* della medesima tipologia, con caratteristiche tecnico-qualitative assimilabili o equiparabili a quelli ricevuti.

2. Fatto salvo il caso in cui siano stati espressamente dispensati dal proprietario o dal committente, l'obbligo di cui al comma 1 permane in carico ai soggetti tenuti alla restituzione dei *pallet*, indipendentemente dallo stato di conservazione e dalla conformità tecnica degli stessi. La tipologia dei *pallet* interscambiabili di cui all'articolo 1 è indicata sui relativi documenti di trasporto del mittente e non è modificabile dai soggetti riceventi.

3. In caso di impossibilità a provvedere all'immediato interscambio di *pallet*, il soggetto obbligato alla restituzione è tenuto all'emissione contestuale di apposito *voucher*, digitale o cartaceo, avente funzione di titolo di credito improprio cedibile a terzi senza vincoli di forma, debitamente sottoscritto, contenente data, denominazione dell'emittente e del beneficiario, tipologia e quantità dei *pallet* da restituire. La mancata indicazione sul *voucher* di tutti i suddetti requisiti informativi comporta il diritto, per il possessore del *voucher* medesimo, di richiedere immediatamente, al soggetto obbligato alla restituzione, il pagamento di un importo pari al valore di mercato di ciascun *pallet*, determinato ai sensi del comma 6, moltiplicato per il numero di *pallet* non restituiti. Al *voucher* si applica l'articolo 1992 del codice civile.

4. La mancata riconsegna di uno o più *pallet* entro sei mesi dalla data di emissione

del *voucher*, secondo quanto previsto dal comma 3, comporta l'obbligo, per il soggetto obbligato alla restituzione, al pagamento di un importo pari al valore di mercato di ciascun *pallet* determinato ai sensi del comma 6, moltiplicato per il numero di *pallet* non restituito. È fatto obbligo al possessore del *voucher* di restituirlo all'emittente, al momento della restituzione dei *pallet* ivi indicati o al momento del pagamento del relativo importo, determinato ai sensi del comma 6.

5. Ogni patto contrario alle disposizioni di cui alla presente legge è nullo.

6. Con decreto del Ministero della transizione ecologica, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le caratteristiche tecnico-qualitative nonché la determinazione del valore di mercato del *pallet* interscambiabile, e le tempistiche per il suo aggiornamento. Con il medesimo decreto è indicata la struttura, istituita presso il Ministero della transizione ecologica, competente a svolgere attività di vigilanza e di monitoraggio del corretto funzionamento del sistema di interscambio di *pallet*, anche con l'obiettivo di garantire il livello minimo di impatto ambientale.

7. I soggetti coinvolti nel mercato dei *pallet* possono segnalare eventuali violazioni della presente legge alla struttura di cui al comma 6.

Art. 3.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della presente legge nei limiti delle risorse umane e finanziarie assegnate a legislazione vigente.

Art. 4.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.