

## **L'evoluzione della normativa italiana sulle buste di plastica, tra adattamento al diritto europeo e scelte nazionali "pioneristiche"**

di Massimo Nardini e Luca di Procolo\*

16 giugno 2018

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le recenti misure di riduzione dell'impatto dei prodotti in plastica sull'ambiente nella legislazione italiana. – 3. La Direttiva 94/62/CE in materia di imballaggi. – 4. Le scelte "anticipatorie" del Legislatore italiano sulla disciplina dei sacchetti di plastica. – 5. La direttiva 2015/720/UE e l'articolo 9-bis del decreto legge n. 91 del 2017: le nuove regole sulle buste di plastica. – 6. Alcune considerazioni sui sacchetti di plastica "ultraleggeri". – 7. Il confronto tra la normativa francese e quella italiana. – 8. Conclusioni. La Strategia europea sulla plastica.

### **1. Introduzione**

Negli ultimi anni, l'inquinamento causato dalla plastica è stato oggetto di crescente attenzione, come testimoniato dai numerosi studi e dibattiti in materia sui quali si è innestata una "vivace" produzione normativa, sia a livello nazionale che europeo, nonché molteplici iniziative in ambito internazionale volte a rimarcare l'importanza del problema e proporre i necessari rimedi<sup>1</sup>.

Anche grazie ad un rinnovato spirito *green*, le problematiche ambientali attinenti al ciclo terminale di vita degli imballaggi monouso (in particolar modo quelli in plastica), alla loro destinazione (smaltimento e riciclaggio), nonché al loro impatto sul territorio in relazione alle loro caratteristiche di biodegradabilità<sup>2</sup>, sono sempre più avvertite, sia dall'opinione pubblica che dai soggetti istituzionali ai vari livelli.

Come noto, nel quadro dell'ordinaria attività di gestione dei rifiuti, il problema delle ricadute ambientali derivanti dalla produzione e dal consumo di plastica si ricollega alle caratteristiche chimico-fisiche di tale materiale in termini di biodegradabilità e compostabilità<sup>3</sup> che ne connotano l'alta durabilità nel tempo,

---

\* Il contributo costituisce il frutto della stretta collaborazione dei due autori. Ad ogni modo, i paragrafi 2, 5, 7 e 8 devono essere attribuiti a Massimo Nardini e i paragrafi 1, 3, 4 e 6 a Luca Di Procolo.

<sup>1</sup> In particolare, il 7 dicembre 2017, in occasione della conferenza organizzata a Nairobi dall'United Nations Environment Programme (UNEP), 193 Paesi hanno sottoscritto una risoluzione per eliminare l'inquinamento in mare derivante dalla plastica, impegnandosi ad adottare misure correttive entro 18 mesi.

<sup>2</sup> Si vedano gli studi scientifici in materia, tra gli altri, di M. Day, K. Shaw, D. Cooney, J. Watts e B. Harrigan, *Degradable polymers: the role of the degradation environment*, in *Journal of Environmental Polymer Degradation*, vol. 5, n. 3, 1997, nonché di S. Deconinck e B. De Wilde, *Benefits and challenges of bio- and oxo-degradable plastics. A comparative literature study*, OWS/PlasticsEurope, agosto 2013.

<sup>3</sup> Per biodegradabile si intende il prodotto o *compost* chimico inquinante che, una volta disperso nell'ambiente, si decompone facilmente in composti meno o per nulla inquinanti; invece, per

nonché al carattere monouso di molti prodotti in plastica, dalle stoviglie a uso cucina fino a prodotti di igiene personale<sup>4</sup>.

La produzione mondiale di plastica è aumentata negli ultimi sessant'anni in misura esponenziale, arrivando a 322 milioni di tonnellate nel 2015 e con una tendenza che, se mantenuta nel tempo, potrebbe portare al raddoppio di tale valore nei prossimi venti anni; peraltro, in ragione dell'utilizzo dei combustibili fossili per produrla, il ricorso alla plastica determina un importante impatto sulle emissioni complessive di CO<sub>2</sub>, stimate globalmente in 400 milioni di tonnellate l'anno.

In Europa, vengono generati annualmente circa 25,8 milioni di tonnellate di rifiuti di plastica, di cui meno del 30% sono raccolti a fini di riciclaggio, mentre il 31% è smaltito in discarica e il 39% è oggetto di incenerimento<sup>5</sup>.

Con riferimento all'inquinamento marino derivante dalla plastica, è da evidenziare che, su scala globale, le materie plastiche rappresentano ormai l'80% del c.d. *marine litter*; in particolare, un quantitativo tra 5 e 13 milioni di tonnellate di plastica finisce ogni anno negli oceani, di cui 150/500 mila tonnellate provenienti da Paesi dell'Unione Europea<sup>6</sup>.

Peraltro, le materie plastiche hanno un impatto diretto sui cittadini, soprattutto per quanto riguarda le microplastiche che, entrando nella catena alimentare, possono determinare effetti negativi sulla salute umana<sup>7</sup>.

È evidente che la tutela del bene "ambiente", per sua natura, non possa essere lasciata solamente all'attività dei singoli, ma necessiti di un'azione coordinata da parte degli operatori di settore, giovandosi di un quadro ordinamentale che definisca priorità e strumenti idonei per assicurarne l'effettivo perseguimento.

## **2. Le recenti misure di riduzione dell'impatto dei prodotti in plastica sull'ambiente nella legislazione italiana**

---

compostabile si intende il materiale che, a seguito alla sua degradazione, naturale o industriale, si trasforma in *compost*.

<sup>4</sup> Come evidenziato nel documento di Ellen MacArthur Foundation (*The new plastics economy rethinking the future of plastics*, disponibile in [www.ellenmacarthurfoundation.org](http://www.ellenmacarthurfoundation.org), 2016, pag. 17) "today, 95% of plastic packaging material value, or USD 80–120 billion annually, is lost to the economy after a short first use. More than 40 years after the launch of the first universal recycling symbol, only 14% of plastic packaging is collected for recycling. When additional value losses in sorting and reprocessing are factored in, only 5% of material value is retained for a subsequent use".

<sup>5</sup> Cfr. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European Strategy for Plastics in a Circular Economy* (COM (2018) 28 final del 16 gennaio 2018), disponibile su <http://ec.europa.eu>, pag. 2.

<sup>6</sup> Cfr. J. R. Jambeck, R. Geyer, C. Wilcox, T. R. Sieger, M. PePerryman, A. Andadry, R. Narayan, K. L. Law, *Plastic Waste Inputs From Land Into The Ocean*, *Science*, vol. 347, 13 febbraio 2015. Si veda anche P. G. Ryan, *A Brief History of Marine Litter*, in *Marine Anthropogenic Litter*, a cura di M. Bergmann, L. Gutow, M. Klages, Springer Open, giugno 2015, pag. 1-25.

<sup>7</sup> La presenza di microplastiche caratterizza, tra gli altri, i prodotti cosmetici; al riguardo, si veda C. Sherrington, C. Darrah, S. Hann, G. Cole, M. Corbin, *Study to support the development of measures to combat a range of marine litter sources*, disponibile su <http://ec.europa.eu>, 29 gennaio 2016, pag. 203-333. L'importanza del tema è testimoniata dal fatto che nel disegno di legge che prevedeva un marchio italiano di qualità ecologica dei cosmetici (approvato dalla sola Camera dei Deputati nel corso della XVII Legislatura, Atto Camera 106) era stato introdotto uno specifico divieto di produzione dei cosmetici contenenti microplastiche, poi ripreso nella legge di bilancio 2018.

Tra gli interventi legislativi che hanno maggiormente innovato la disciplina in materia, giova richiamare la legge 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. "collegato ambientale") con la quale sono state introdotte molteplici misure che incidono, direttamente o meno, sull'utilizzo, il recupero e lo smaltimento della plastica.

Particolarmente interessanti appaiono le norme riguardanti la promozione dei prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali provenienti dal dissassemblaggio dei prodotti complessi, la disciplina dei materiali ammendanti all'interno della quale vengono presi in considerazione i rifiuti in plastica compostabile certificata, l'incentivo a favorire la pulizia dei fondali marini, nonché l'avvio di una sperimentazione per il c.d. "vuoto a rendere", di seguito specificate<sup>8</sup>.

L'articolo 23 della legge n. 221 del 2015 ha introdotto disposizioni volte a prevedere accordi di programma e incentivi per i prodotti derivanti dai materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali provenienti dal dissassemblaggio dei prodotti complessi. Nell'ambito degli accordi e dei contratti di programma che il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, può stipulare, si prevede, tra l'altro, la possibilità di erogare incentivi in favore di attività imprenditoriali di commercializzazione di prodotti realizzati con i materiali plastici provenienti dal trattamento dei prodotti giunti a fine vita, come definiti dalla norma UNI 10667-13: 2013, dal post consumo o dal recupero degli scarti di produzione.

Altra norma di rilievo è il successivo articolo 25 che, modificando l'allegato 2 del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75, include i rifiuti in plastica compostabile certificata a norma UNI EN 13432:2002, eccetto i prodotti assorbenti per la persona, tra i materiali ammendanti (compostato misto) cui si applica la disciplina sui fertilizzanti contenuta nel medesimo decreto legislativo<sup>9</sup>.

Inoltre, l'articolo 27 attribuisce al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il coinvolgimento del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Reparto ambientale marino del Corpo delle capitanerie di porto, la facoltà di individuare i porti marittimi dotati di siti idonei nei quali avviare operazioni di raggruppamento e gestione di rifiuti raccolti durante le attività di gestione delle aree marine protette, le attività di pesca o altre attività di turismo subacqueo svolte da associazioni sportive, ambientaliste e culturali<sup>10</sup>.

Infine, l'articolo 39, comma 1, della legge n. 221 del 2015 ha introdotto l'articolo 219-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, prevedendo, in via sperimentale e su base volontaria, il c.d. "vuoto a rendere" per gli imballaggi di tipo primario e

---

<sup>8</sup> Per un commento sulle disposizioni della legge n. 221 del 2015 in materia di rifiuti, cfr. A. Muratori, *Le disposizioni sulla gestione dei rifiuti nella legge n. 221/2015*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 5, 2016, pag. 329 e seg.

<sup>9</sup> Nello specifico, l'"ammendante compostato misto" viene qualificato come un prodotto ottenuto attraverso un processo controllato di trasformazione e stabilizzazione di rifiuti organici che possono essere costituiti dalla frazione organica dei rifiuti urbani proveniente da raccolta differenziata, ivi inclusi i rifiuti in plastica compostabile certificata secondo la norma UNI EN 13432: 2002, compresi i prodotti sanitari assorbenti non provenienti da ospedali e assimilati, previo idoneo processo di sanificazione, qualora necessario.

<sup>10</sup> Tale attività è condotta mediante stipula di appositi accordi di programma stipulate con associazioni sportive, ambientaliste e culturali, con le imprese ittiche e con la capitaneria di porto, l'autorità portuale, se costituita, e il comune territorialmente competenti, nonché con gli enti gestori delle aree marine protette.

riutilizzabili contenenti birra o acqua minerale serviti al pubblico da alberghi e residenze di villeggiatura, ristoranti, bar e altri punti di consumo.

Tale sperimentazione, disciplinata dal decreto 3 luglio 2017, n. 142 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, è partita il 7 febbraio 2018 e avrà una durata di 12 mesi<sup>11</sup>. Al termine del periodo di sperimentazione, tale sistema potrà essere confermato e, se del caso, esteso ad altri tipi di prodotto e ad altre tipologie di consumo; in tal caso, si potrebbe prevedere di ricomprendere anche gli imballaggi in plastica, allo stato esclusi dall'applicazione della disciplina in esame.

Successivamente al c.d. "collegato ambientale", sono state introdotte ulteriori misure volte a contrastare la dispersione della plastica nell'ambiente e a incrementare il riciclaggio delle plastiche miste derivanti da processi industriali.

In particolare, la legge del 27 dicembre 2017, n. 205 ("legge di bilancio 2018"), all'articolo 1, commi dal 95 al 99, ha istituito un credito d'imposta pari al 36 per cento delle spese documentate sostenute negli anni 2018, 2019 e 2020, nei limiti dell'importo complessivo di 1 milione di euro per ciascuna annualità, a favore delle imprese che acquistano prodotti realizzati con materiali derivati da plastiche miste, provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica o da selezione di rifiuti urbani residui. Si è inteso così promuovere l'incremento del tasso di riciclaggio delle plastiche miste e degli scarti non pericolosi dei processi di produzione industriale e della lavorazione di selezione e di recupero dei rifiuti solidi urbani, in alternativa all'avvio al recupero energetico.

Di notevole interesse risultano altresì i commi dal 543 al 548 del citato articolo 1 della legge n. 205/2017, i quali hanno previsto il divieto di commercializzazione e produzione sul territorio nazionale dei bastoncini per la pulizia delle orecchie che abbiano il supporto in plastica o comunque in materiale non biodegradabile e compostabile ai sensi della norma UNI EN 13432:2002<sup>12</sup>.

Nel quadro degli interventi normativi sopra descritti, volti a favorire l'utilizzo di materiali biodegradabili o compostabili e incentivare altresì un consumo più responsabile dei beni contenenti al loro interno la materia plastica, nel presente scritto sarà analizzata la disciplina sulle buste di plastica, soffermandosi in particolare sulle novità recentemente introdotte con il decreto legge n. 91 del 2017.

Sin dall'inizio, l'evoluzione normativa in materia si è caratterizzata per una continua interrelazione tra diritto europeo e disposizioni nazionali, con un atteggiamento per larghi tratti "pionieristico" del Legislatore italiano nell'incidere in

---

<sup>11</sup> Al fine di incentivare la diffusione del c.d. "vuoto a rendere", l'articolo 5, comma 1, del citato decreto ha previsto la facoltà per il Ministero dell'ambiente di concedere il patrocinio e l'utilizzo del logo ministeriale su richiesta degli operatori che realizzano campagne di comunicazione o altra forma di comunicazione, nonché di concedere agli operatori aderenti un attestato di benemerenzza. Per un esame della disciplina introdotta a seguito del c.d. "collegato ambientale", cfr. L. Di Procolo, *Vuoto a rendere: riferimenti normativi e caratteristiche*, disponibile su [www.forumiuris.it](http://www.forumiuris.it), 14 febbraio 2018.

<sup>12</sup> La norma riprende i contenuti dell'articolo 19 della legge 23 marzo 2001, n. 93 "Disposizioni in campo ambientale", poi abrogato a seguito della sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea che nel 2005 aveva ritenuto la disposizione lesiva del diritto comunitario, trattandosi di una norma tecnica non preventivamente notificata alla Commissione Europea. Nello specifico, tale disposizione prevedeva che "al fine di prevenire la dispersione nell'ambiente, anche tramite gli scarichi fognari, di prodotti non biodegradabili, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i bastoncini" per la pulizia delle orecchie commercializzati sul territorio nazionale, dovranno essere prodotti esclusivamente con l'impiego di materiale biodegradabile, secondo le norme UNI 10785".

senso restrittivo sulla produzione e commercializzazione di prodotti di uso comune quali, appunto, le buste di plastica.

Indubbiamente, la disciplina in materia mantiene, *ab origine*, una origine comunitaria derivante dalla Direttiva 94/62/CE del 20 dicembre 1994 in materia di imballaggi e rifiuti da imballaggio, recepita dal decreto legislativo n. 23 del 1997 e, successivamente, nella parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006 (c.d. "testo unico ambientale").

Negli anni successivi tale quadro normativo è stato innovato con specifiche disposizioni "restrittive", adottate autonomamente dal Legislatore nazionale per ridurre la produzione e la commercializzazione delle buste di plastica maggiormente inquinanti.

Da ultimo, in attuazione della direttiva 2015/720/UE la disciplina è stata strutturalmente rivista dall'articolo 9-bis del decreto legge n. 91 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 123 del 2017, incidendo direttamente sul "testo unico ambientale".

In tale contesto, verrà evidenziato il ruolo che la Comunità Europea prima e l'Unione Europea dopo hanno avuto nel perseguire un'effettiva tutela del bene "ambiente". Per il settore dell'inquinamento derivante dalla plastica, tale impegno si è concretizzato nell'adozione delle direttive 94/62/CE e 2015/720/UE, delineando un percorso normativo che ha preso avvio con la definizione della disciplina della filiera del *packaging* ed è poi culminato con l'introduzione di una normativa specifica per le buste di plastica.

Inoltre, saranno analizzate le scelte compiute in materia dal Legislatore italiano il quale, in una prima fase, ha precorso le istituzioni europee, imprimendo una decisa accelerazione alla politica di riduzione della diffusione della plastica, per poi recepire le specifiche disposizioni previste in sede europea, mantenendo comunque un orientamento "restrittivo".

### **3. La Direttiva 94/62/CE in materia di imballaggi**

Il tema della "sostenibilità ambientale" applicata alla filiera del *packaging* trae origine dalla direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994, emanata allo scopo di prevenire e ridurre l'impatto degli imballaggi sull'ambiente, i cui contenuti sono stati estesi anche all'utilizzo di borse di plastica<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> In base all'articolo 3 della direttiva 94/62/CE, sono da considerare imballaggi "tutti i prodotti composti di materiali di qualsiasi natura, adibiti a contenere e a proteggere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione". Come evidenziato da E. Blasi, *Il divieto di commercializzazione degli shopper non biodegradabili: insidie e prospettive della riforma (nota a Ordinanza Tar Roma, 25 febbraio 2011, n. 740)*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1, 2011, pag. 136, le buste di plastica risulterebbero inserite nella categoria degli imballaggi per il trasporto, finalizzati a consentire il semplice trasporto di un certo numero di unità di vendita. Anche la Corte di Giustizia delle Comunità Europee si è espressa in tal senso, specificamente nella sentenza C-341/01, *Plato Plastik Robert Frank GmbH c. Caropack Haldelsgellschaft mbH*, 29 aprile 2004, precisando che "i sacchetti di plastica con manici, consegnati gratuitamente o a titolo oneroso a un cliente in un negozio, costituiscono imballaggi ai sensi della direttiva. Infatti, essendo destinati ad essere riempiti con le merci acquistate dal cliente medesimo ed essendo concepiti in modo da facilitare il trasporto delle unità di vendita al fine di evitare la loro manipolazione fisica e i danni connessi al loro trasporto, tali sacchetti rispondono ai due requisiti previsti all'art. 3, punto 1, della direttiva". Inoltre,

Tale disciplina ha consentito, negli anni, di raggiungere importanti risultati di riciclo e recupero, in base al principio della "responsabilità estesa del produttore" e al principio "chi inquina paga", fornendo altresì la base normativa per le prime disposizioni volte a incidere sulla produzione e commercializzazione dei sacchetti di plastica.

L'articolo 1 della direttiva in esame esplicita che lo scopo della stessa "è armonizzare le misure nazionali in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, sia per prevenirne e ridurne l'impatto sull'ambiente degli Stati membri e dei paesi terzi ed assicurare così un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per garantire il funzionamento del mercato interno e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza nella Comunità. A tal fine, la presente direttiva prevede misure intese, in via prioritaria, a prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio a cui si affiancano, come ulteriori principi fondamentali, il reimpiego degli imballaggi, il riciclaggio e le altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio e, quindi, la riduzione dello smaltimento finale di tali rifiuti".

Dall'esame di tale norma emerge lo sforzo delle istituzioni europee di contemperare il perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale con l'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato unico, prevedendo a tal fine criteri uniformi per i Paesi membri.

L'ambito di applicazione della direttiva è ricavabile nel successivo articolo 2, il quale specifica che la disciplina in esame si applica "a tutti gli imballaggi immessi sul mercato nella Comunità e a tutti i rifiuti di imballaggio, utilizzati o prodotti da industrie, esercizi commerciali, uffici, negozi, servizi, nuclei domestici e a qualsiasi altro livello, qualunque siano i materiali che li compongono"<sup>14</sup>.

Per rinvenire elementi testuali significativi volti a connotare cosa si intende per "imballaggio" bisogna tenere presente che, ai sensi dell'articolo 3 della direttiva, in tale categoria si ricomprendono "tutti i prodotti composti di materiali di qualsiasi natura, adibiti a contenere e a proteggere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione. Anche tutti gli articoli «a perdere» usati allo stesso scopo devono essere considerati imballaggi".

Da ciò emerge chiaramente l'intento del legislatore comunitario di attribuire ai rifiuti di imballaggio una nozione molto ampia al cui interno vengono ricompresi gli *shoppers*, cioè i sacchetti di plastica con manici, con o senza chiusura a nodo, atti a ricoprire o trasportare le merci acquistate in qualsiasi negozio. Inoltre, la nozione di *packaging* prescinde dal titolo di trasferimento (sia esso gratuito o a titolo oneroso)

---

nella sentenza della Corte di Cassazione, Sez. I Civ., 2 aprile 2007, n. 8203, nella parte in fatto, è stato altresì chiarito che deve intendersi per imballaggio «tutto ciò che è destinato a proteggere o accompagnare le merci nella fase distributiva e nella commercializzazione del prodotto, sicché dovrebbe escludersi la configurabilità come imballaggi dei beni destinati ad essere utilizzati all'interno del ciclo produttivo, i quali non assolvono la funzione di contenere e proteggere i prodotti nel passaggio fra produttore e consumatore, intermediario o finale". Si veda anche A. Gratani, *Sacchetti di plastica con manici. Gli "shoppers" sono rifiuti di imballaggi ai sensi della normativa comunitaria*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 2, 2005, pag. 269-271 e S.R. Cerruto, *La disciplina giuridica degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 11, 2009, pag. 79 e seg.

<sup>14</sup> La direttiva non fa esplicito riferimento ad un particolare tipo di materiale per imballaggi (come potrebbe essere la plastica), ma si rivolge a "tutti gli imballaggi ammessi"; una definizione esplicita di "plastica" sarà poi contenuta nella direttiva 2015/720/UE, esaminata nel prosieguo del presente lavoro.

dell'imballaggio stesso, in modo da includere anche quella particolare tipologia di sacchetti che vengono venduti dagli stessi esercizi commerciali<sup>15</sup>.

L'articolo 9 della direttiva ha obbligato gli Stati a immettere sul mercato soltanto gli imballaggi conformi a tutti i requisiti essenziali definiti dalla medesima direttiva, compreso l'allegato II<sup>16</sup>, con rimando alle pertinenti norme armonizzate i cui numeri di riferimento risultano pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, nonché alle norme nazionali di settore in assenza di norme armonizzate.

---

<sup>15</sup> In base all'articolo 3 della direttiva, l'imballaggio può consistere come: a) «imballaggio per la vendita o imballaggio primario», cioè imballaggio concepito in modo da costituire nel punto di vendita un'unità di vendita per l'utente finale o il consumatore; b) «imballaggio multiplo o imballaggio secondario», cioè 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; c) «imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario», cioè imballaggio concepito in modo da facilitare la manipolazione e il trasporto di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione e i danni connessi al trasporto. L'imballaggio per il trasporto non comprende i container per i trasporti stradali, ferroviari e marittimi ed aerei.”

<sup>16</sup> L'allegato II alla Direttiva 94/62/CE “Requisiti essenziali concernenti la composizione e la riutilizzabilità e la recuperabilità (in particolare la riciclabilità) degli imballaggi” prevede quanto segue:

1) Requisiti per la fabbricazione e composizione degli imballaggi:

- gli imballaggi sono fabbricati in modo da limitare il volume e il peso al minimo necessario per garantire il necessario livello di sicurezza, igiene e accettabilità tanto per il prodotto imballato quanto per il consumatore;

- gli imballaggi sono concepiti, prodotti e commercializzati in modo da permetterne il reimpiego o il recupero, compreso il riciclaggio, e da ridurre al minimo l'impatto sull'ambiente se i rifiuti di imballaggio o i residui delle operazioni di gestione dei rifiuti di imballaggio sono smaltiti;

- gli imballaggi sono fabbricati in modo che la presenza di metalli nocivi e di altre sostanze e materiali pericolosi come costituenti del materiale di imballaggio o di qualsiasi componente dell'imballaggio sia limitata al minimo con riferimento alla loro presenza nelle emissioni, nelle ceneri o nei residui di lisciviazione se gli imballaggi o i residui delle operazioni di gestione dei rifiuti di imballaggio sono inceneriti o interrati.

2) Requisiti per la riutilizzabilità di un imballaggio, i seguenti requisiti devono essere soddisfatti simultaneamente:

- le proprietà fisiche e le caratteristiche dell'imballaggio devono consentire una serie di spostamenti o rotazioni in condizioni di impiego normalmente prevedibili;

- possibilità di trattare gli imballaggi usati per ottemperare ai requisiti in materia di salute e di sicurezza dei lavoratori;

- osservanza dei requisiti specifici per gli imballaggi recuperabili se l'imballaggio non è più utilizzato e diventa quindi un rifiuto.

3) Requisiti per la recuperabilità di un imballaggio:

a) Imballaggi recuperabili sotto forma di riciclaggio del materiale. L'imballaggio deve essere prodotto in modo tale da consentire il riciclaggio di una determinata percentuale in peso dei materiali usati, nella fabbricazione di prodotti commerciabili, rispettando le norme in vigore nella Comunità Europea. La determinazione di tale percentuale può variare a seconda del tipo di materiale che costituisce l'imballaggio.

b) Imballaggi recuperabili sotto forma di recupero di energia. I rifiuti di imballaggio trattati a scopi di recupero energetico devono avere un valore calorifico minimo inferiore per permettere di ottimizzare il recupero energetico;

c) Imballaggi recuperabili sotto forma di compost. I rifiuti di imballaggio trattati per produrre compost devono essere sufficientemente biodegradabili in modo da non ostacolare la raccolta separata e il processo o l'attività di compostaggio in cui sono introdotti.

d) Imballaggi biodegradabili. I rifiuti di imballaggio biodegradabili devono essere di natura tale da poter subire una decomposizione fisica, chimica, termica o biologica grazie alla quale la maggior parte del compost risultante finisca per decomporsi in biossido di carbonio, biomassa e acqua”.

Successivamente, il Legislatore europeo ha focalizzato sempre più l'attenzione sulla produzione e commercializzazione delle buste di plastica, alla luce del notevole livello di inquinamento ambientale riconducibile ai rifiuti di borse di plastica dispersi nei corpi idrici.

In particolare, pur senza introdurre alcuna disposizione specifica nei confronti delle plastiche, la direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 ha fissato gli obiettivi generali in tema di politica sui rifiuti cui gli Stati membri devono conformarsi, secondo la logica della c.d. "gerarchia dei rifiuti"<sup>17</sup>.

Tali principi costituiscono il presupposto di tutta la successiva disciplina europea in materia, ivi comprese le nuove disposizioni sulle buste di plastica, adottate nel 2015, i cui contenuti sono stati in parte "anticipati" dal Legislatore italiano per poi essere recepiti in sede di conversione del decreto legge n. 91 del 2017.

#### **4. Le scelte "anticipatorie" del Legislatore italiano sulla disciplina dei sacchetti di plastica**

In forza delle previsioni di cui ai commi 1129 e 1130 dell'articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 "legge finanziaria 2007", il Legislatore nazionale ha individuato un processo che sarebbe dovuto culminare, a partire dal 1° gennaio 2011, con il divieto di commercializzazione delle buste non biodegradabili, ad eccezione di quelli conformi ai requisiti di biodegradabilità e compostabilità contenuti nella norma UNI EN 13432:2002 e UNI EN 14995:2007<sup>18</sup>.

Ai fini della riduzione delle emissioni di anidride carbonica in atmosfera, del rafforzamento della protezione ambientale e del sostegno alle filiere agro-industriali nel campo dei biomateriali, è stato così previsto, a partire dall'anno 2007, un programma sperimentale a livello nazionale. Il programma era finalizzato ad individuare le misure necessarie per giungere progressivamente al definitivo divieto,

---

<sup>17</sup> In particolare, l'articolo 4 della direttiva prevede che "la seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e e) smaltimento". Inoltre "nell'applicare la gerarchia dei rifiuti di cui al paragrafo 1, gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. A tal fine può essere necessario che flussi di rifiuti specifici si discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti".

<sup>18</sup> La norma UNI EN 13432:2002 "Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione – Schema di prova e criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi" definisce le caratteristiche che un materiale di imballaggio deve avere per poter essere definito compostabile. La norma UNI EN 14995:2007 "Materie plastiche – Valutazione della compostabilità – Schema di prova e specificazioni", estende la normativa UNI EN 13432:2002 anche al materiale plastico non utilizzato come imballaggi specificando i requisiti e le procedure per la determinazione della compostabilità o il trattamento anaerobico dei materiali plastici con riferimento alle seguenti caratteristiche: biodegradabilità, disintegrazione durante il trattamento biologico, effetto sulla qualità del composto risultante. Le caratteristiche di biodegradabilità e di compostabilità garantiscono che le borse di plastica, dopo il loro utilizzo, possano essere conferite in impianti per la produzione di *compost*; al tempo stesso, nel caso di loro dispersione accidentale, gli impatti sull'ambiente risultino meno rilevanti. Sulla nozione di biodegradabilità e compostabilità, cfr. A. Di Feo, *La guerra dei sacchetti di plastica: il divieto di commercializzazione degli shopper non biodegradabili e la contestata nozione di biodegradabilità*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 11, 2012, pag. 667-671.

a decorrere dal 1° gennaio 2011, della commercializzazione di sacchi non biodegradabili per l'asporto delle merci che non risultavano in linea con i criteri fissati dalla disciplina comunitaria e dalle connesse norme tecniche<sup>19</sup>.

In particolare, il comma 1129 ha previsto che “ai fini della riduzione delle emissioni di anidride carbonica in atmosfera, del rafforzamento della protezione ambientale e del sostegno alle filiere agro-industriali nel campo dei biomateriali, è avviato, a partire dall'anno 2007, un programma sperimentale a livello nazionale per la progressiva riduzione della commercializzazione di sacchi per l'asporto delle merci che, secondo i criteri fissati dalla normativa comunitaria e dalle norme tecniche approvate a livello comunitario, non risultino biodegradabili”.

Inoltre, ai sensi del successivo comma 1130 “il programma (...) definito con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, è finalizzato ad individuare le misure da introdurre progressivamente nell'ordinamento interno al fine di giungere al definitivo divieto, a decorrere dal 1° gennaio 2011, della commercializzazione di sacchi non biodegradabili per l'asporto delle merci che non rispondano, entro tale data, ai criteri fissati dalla normativa comunitaria e dalle norme tecniche approvate a livello comunitario”<sup>20</sup>.

Successivamente, l'articolo 2, comma 1, del decreto legge n. 2 del 2012, convertito dalla legge n. 28 del 2012, ha prorogato il termine previsto dall'articolo 1, comma 1130, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, già modificato dall'articolo 23, comma 21-novies, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

In tal modo, il divieto di commercializzazione di sacchi per l'asporto merci è stato procrastinato fino all'adozione del decreto interministeriale con il quale si sarebbero dovute individuare le eventuali, ulteriori caratteristiche tecniche delle buste ai fini della loro commercializzazione, anche prevedendo forme di promozione per la riconversione degli impianti esistenti.

Tale proroga ha riguardato la commercializzazione dei sacchi monouso per l'asporto merci realizzati con polimeri conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002, nonché di quelli riutilizzabili realizzati con altri polimeri aventi le

---

<sup>19</sup> In realtà non si è dato corso a tale programma, in quanto il decreto ministeriale che avrebbe dovuto recarne i tratti essenziali non è stato adottato. La vicenda è stata oggetto di un interessante conflitto giurisprudenziale sollevato dalla Unionplast (Unione Nazionale Industrie Trasformatrici Materie Plastiche) contro il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Nel ricorso al Tar Lazio, la Unionplast chiedeva l'annullamento della nota del Ministero 30 dicembre 2010 del citato Dicastero, recante precisazioni in merito al divieto di commercializzazione delle buste di plastica in vigore dal 1 gennaio 2011, nonché del relativo provvedimento, sempre del 30 dicembre 2010, reso noto con comunicato stampa pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dello sviluppo economico. Il Tar e, successivamente, il Consiglio di Stato, entrambi con ordinanza, hanno ritenuto non sussistenti i motivi per ottenere il richiesto provvedimento, lasciando quindi inalterato la normativa che prevedeva confermato il divieto alla commercializzazione delle buste di plastica usa e getta.

<sup>20</sup> L'intera vicenda è stata peraltro accompagnata da un acceso dibattito, sia in considerazione del fatto che il divieto rappresenta l'ennesimo episodio di conflittualità tra interessi economico-produttivi e interessi ambientali, entrambi essenziali per la collettività, sia perché esso, per sua natura, non coinvolge solo i settori produttivi, ma si riflette sulle scelte quotidiane di ciascun individuo in qualità di consumatore.

caratteristiche ivi indicate, distinguendo quelli destinati a uso alimentare da quelli impiegati per altri fini<sup>21</sup>.

L'articolo 3 del decreto ha poi specificato le modalità di informazione ai consumatori, prevedendo specifiche prescrizioni per i sacchi per l'asporto merci in modo da renderne trasparente le caratteristiche e il riutilizzo<sup>22</sup>.

Nel decreto interministeriale emanato il 18 marzo 2013 sono state poi dettagliate le caratteristiche tecniche dei sacchetti di plastica ammessi alla commercializzazione, indicando all'articolo 2, comma 1, le buste ammesse alla commercializzazione<sup>23</sup>. In ogni caso, ai sensi del successivo comma 2 è stata consentita la commercializzazione dei sacchi riutilizzabili per l'asporto delle merci realizzati in carta, in tessuti di fibre naturali, in fibre di poliammide e in materiali diversi dai polimeri.

Questa evoluzione della normativa nazionale ha portato, in una prima fase, a un confronto tra il Governo italiano e la Commissione Europea, che aveva dubitato sulla conformità di tali disposizioni rispetto alla c.d. "direttiva imballaggi".

In particolare, la Commissione Europea ha avviato la procedura di infrazione n. 2011/4030 sul divieto di commercializzazione dei sacchetti di plastica non biodegradabili per asporto di merci, introdotto nell'ordinamento italiano dalla citata legge n. 296 del 2006, per contrasto con l'articolo 18 della direttiva 94/62/CE che vieta agli Stati membri di ostacolare l'immissione sul mercato di imballaggi conformi alle disposizioni della medesima direttiva.

---

<sup>21</sup> L'articolo 2 del decreto legge n. 2 del 2012 ha previsto che, per favorire il riutilizzo del materiale plastico proveniente dalle raccolte differenziate, i sacchi realizzati con polimeri non conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002 debbano contenere una percentuale minima di plastica riciclata (individuando un valore superiore per quelli ad uso alimentare, pari al 30 per cento anziché al 10 per cento). Tale percentuale poteva essere annualmente elevata con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggi in plastica - COREPLA e le associazioni dei produttori.

<sup>22</sup> L'articolo 3 del decreto del 18 marzo 2013 prevede che "al fine di fornire idonee modalità di informazione ai consumatori, i sacchi per l'asporto merci di cui all'art. 2 del presente decreto devono rispettare le seguenti prescrizioni:

a) i sacchi monouso per l'asporto delle merci di cui alla lettera a) dell'art. 2 devono riportare la dicitura: «Sacco biodegradabile e compostabile conforme alla norma UNI EN 13432:2002. Sacco utilizzabile per la raccolta dei rifiuti organici»;

b) i sacchi riutilizzabili composti da polimeri, di cui alla lettera b.1. dell'art. 2, devono riportare la dicitura «Sacco riutilizzabile con spessore superiore ai 200 micron - per uso alimentare»;

c) i sacchi riutilizzabili composti da polimeri, di cui alla lettera b.2. dell'art. 2 devono riportare la dicitura «Sacco riutilizzabile con spessore superiore ai 100 micron - per uso non alimentare»;

d) i sacchi riutilizzabili composti da polimeri, di cui alla lettera c.1. dell'art. 2 devono riportare la dicitura «Sacco riutilizzabile con spessore superiore ai 100 micron - per uso alimentare»;

e) i sacchi riutilizzabili composti da polimeri, di cui alla lettera c.2. dell'art. 2 devono riportare la dicitura «Sacco riutilizzabile con spessore superiore ai 60 micron - per uso non alimentare».

<sup>23</sup> In base all'articolo 2, comma 1, del decreto del 18 marzo 2013 "è consentita la commercializzazione dei sacchi per l'asporto delle merci rientranti in una delle seguenti categorie: a) sacchi monouso biodegradabili e compostabili, conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002; b) sacchi riutilizzabili composti da polimeri diversi da quelli di cui alla lettera a) che abbiano maniglia esterna alla dimensione utile del sacco: b.1) con spessore superiore a 200 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno 30 per cento se destinati all'uso alimentare; b.2) con spessore superiore a 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento se non destinati all'uso alimentare; c) sacchi riutilizzabili composti da polimeri diversi da quelli di cui alla lettera a) che abbiano maniglia interna alla dimensione utile del sacco: c.1) con spessore superiore ai 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno 30 per cento se destinati all'uso alimentare; c.2) con spessore superiore ai 60 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento se non destinati all'uso alimentare".

Successivamente le autorità italiane hanno trasmesso alla Commissione Europea il testo dell'articolo 2 del decreto legge 25 gennaio 2012, n. 2 "Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale", che nel frattempo era entrato in vigore nella versione modificata dalla relativa legge di conversione (legge 24 marzo 2012, n. 28). Tuttavia, la misura è stata giudicata non proporzionata dalla Commissione, ragion per cui il 24 ottobre 2012 ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora complementare, con la quale è stato esteso l'oggetto della procedura d'infrazione 2011/4030 in materia di commercializzazione dei sacchetti di plastica per le seguenti motivazioni.

*In primis*, la Commissione Europea ha evidenziato la violazione dell'articolo 18, paragrafo 1, terzo comma della direttiva 94/62/CE che vieta agli Stati membri di ostacolare l'immissione sul mercato di imballaggi conformi ai requisiti essenziali specificati nell'allegato II della direttiva, ovvero di condizionarne la commerciabilità alla conformità a norme armonizzate (come la norma UNI EN 13432:2002) o a requisiti determinati (ad esempio, lo spessore minimo o la presenza di una percentuale di plastica riciclata)<sup>24</sup>.

*In secundis*, la Commissione ha ribadito il mancato rispetto dell'obbligo di notifica preventiva del divieto di commercializzazione introdotto dalla legge n. 296 del 2006, ai sensi dell'articolo 16 della direttiva 94/62/CE e dell'articolo 8, paragrafo 1, primo e secondo comma della direttiva 98/34/CE, in materia di procedure d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, già contestato nella lettera di messa in mora del 6 aprile 2011.

A fronte della presunta violazione dell'articolo 18 della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi, è da evidenziare che la norma introdotta dalla legge n. 296 del 2006 non prevedeva alcuna disposizione o strumento inteso a garantirne l'effettiva attuazione, né la stessa aveva definito precisamente l'ambito di applicazione di tale divieto.

I necessari elementi di dettaglio sono stati disciplinati successivamente, specificamente nell'articolo 2 del decreto legge n. 2 del 2012, che ha definito il campo di applicazione della norma, la definizione di sacchetto biodegradabile, le modalità di accertamento delle eventuali violazioni e le sanzioni amministrative applicabili, rimandando altresì le disposizioni di attuazione al decreto ministeriale poi emanato nel 2013.

Peraltro, l'articolo 2, comma 4, del citato decreto legge n. 2 del 2012 aveva rinviato l'entrata in vigore delle sanzioni e delle norme sui poteri di accertamento degli illeciti da parte degli organi di polizia giudiziaria e amministrativa al 31 dicembre 2013. Tale disposizione è stata poi modificata dall'articolo 34, comma 30, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, proprio al fine di coordinare l'entrata in vigore delle sanzioni con l'efficacia del decreto ministeriale sulle norme di attuazione.

Per tali ragioni, al momento della lettera di messa in mora complementare della Commissione Europea il divieto sulla commercializzazione dei sacchetti non biodegradabili in Italia non era ancora entrato in vigore e, conseguentemente, non vi era stata la violazione dell'obbligo di non ostacolare l'immissione sul mercato

---

<sup>24</sup> La Commissione reputava contrari all'articolo 18 della direttiva 94/62/CE sia il divieto di commercializzare sacchetti di plastica non biodegradabili imposto dalla legge 296 del 2006, sia la sospensione di tale divieto relativamente ad alcune categorie di sacchetti di plastica con determinate caratteristiche introdotta dall'articolo 2 del decreto legge n. 2 del 2012, convertito dalla legge n. 28 del 2012.

nazionale degli imballaggi conformi alla direttiva 94/62/CE previsto all'articolo 18 della medesima direttiva.

Al tempo stesso, per quanto riguarda la presunta violazione dell'articolo 16 della direttiva 94/62/CE e dell'articolo 8 della direttiva 98/34/CE, le norme introdotte dall'articolo 2 del decreto legge n. 2 del 2012 erano state notificate alla Commissione Europea e, in sede di conversione del decreto legge, erano state recepite le indicazioni della citata Commissione, prevedendo la previa notifica del decreto ministeriale da emanare per la definizione delle necessarie norme attuative.

In ogni caso, la procedura di infrazione è stata archiviata a seguito dell'impegno dell'Italia di modificare la propria legislazione in materia in sede di attuazione della direttiva 2015/720/UE, poi recepita mediante opportune modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 apportate dall'articolo 9-bis del decreto legge n. 91 del 2017.

## **5. La direttiva 2015/720/UE e l'articolo 9-bis del decreto legge n. 91 del 2017: le nuove regole sulle buste di plastica**

La direttiva 2015/720/UE, modificando la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi, ha stabilito nel dettaglio le modalità e gli obiettivi per ridurre il consumo di borse di plastica, mantenendo in capo agli Stati membri la possibilità di scegliere quale livello di protezione ambientale garantire<sup>25</sup>.

Preliminarmente, sono state introdotte alcune definizioni, distinguendo le borse di plastica in materiale leggero, con uno spessore inferiore ai 50 micron, da quelle ultraleggere, aventi lo spessore inferiore ai 15 micron, nonché individuando le borse di plastica "oxo-degradabili", ovvero borse composte da materie plastiche aventi la proprietà di scomporsi nel tempo in particelle e, successivamente, in micro particelle plastiche<sup>26</sup>.

È stato così previsto l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie atte a conseguire sul proprio territorio una riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero; tali interventi possono includere obiettivi di riduzione nazionali, restrizioni all'uso o misure finanziarie, purché tali restrizioni siano proporzionali e non discriminatorie.

Inoltre, tali misure possono variare a seconda dell'impatto ambientale di tali borse quando sono recuperate o smaltite, del loro grado di compostabilità, della loro durata o del loro utilizzo specifico.

Le misure adottate dagli Stati membri devono includere l'una o entrambe le seguenti opzioni: da una parte, definire un consumo annuale massimo di 90 borse di plastica in materiale leggero pro capite entro il 31 dicembre 2019 e di 40 entro il 31 dicembre 2025, dall'altra parte, garantire che entro il 31 dicembre 2018 le borse di plastica in materiale leggero non siano fornite gratuitamente nei punti vendita delle

<sup>25</sup> In nome della logica di prevenzione della formazione del rifiuto da privilegiare ai sensi della "gerarchia" di cui alla direttiva 98/2008/CE, la finalità della direttiva 2015/720/UE è quella di incidere sulla commercializzazione e sull'utilizzo delle buste di plastica leggere non riutilizzabili che, per loro natura, diventano più frequentemente rifiuti.

<sup>26</sup> Grazie ad appositi additivi volti ad accelerarne la frammentazione in frazioni minuscole per effetto della radiazione ultravioletta o del calore, tali borse sono soggette a un processo più rapido di biodegradazione e, pertanto, dovrebbero risultare maggiormente eco-compatibili rispetto alle altre tipologie di *shoppers*.

merci o dei prodotti. In ogni caso, ai sensi della direttiva le buste di plastica di materiale ultraleggero possono essere escluse dall'applicazione delle opzioni sopra indicate<sup>27</sup>.

Per le borse di plastica sopra i 50 micron, viene previsto che gli Stati membri possano adottare varie misure, individuando, a titolo esemplificativo e non tassativo "strumenti economici e obiettivi di riduzione nazionali"<sup>28</sup>.

Pertanto, vi è la facoltà per gli Stati di stabilire, anche rispetto alle borse di plastica sopra i 50 micron, non solo obiettivi di riduzione o misure economiche come espressamente indicato nella direttiva, ma anche disposizioni di messa al bando di tali tipologie di sacchetti, purché si tratti di divieti di commercializzazione proporzionati e non discriminatori, giustificati dalla finalità di garantire un elevato livello di protezione ambientale<sup>29</sup>.

Infine, sono state previste misure specifiche per le borse di plastica biodegradabili e compostabili, mediante l'adozione da parte della Commissione Europea di un atto di esecuzione volto a stabilire il disciplinare delle etichette o dei marchi, al fine di garantire il riconoscimento a livello UE di tale tipologia di buste e fornire ai consumatori informazioni corrette sulle proprietà di compostaggio delle borse. Gli Stati membri dovranno assicurare, entro 18 mesi dall'adozione dell'atto di esecuzione, che le borse di plastica biodegradabili e compostabili siano etichettate in conformità a quanto previsto nell'atto stesso.

A seguito dell'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea nei confronti dell'Italia<sup>30</sup>, i contenuti della direttiva in questione sono stati recepiti nell'ordinamento nazionale mediante l'approvazione di un emendamento governativo presentato in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 91 del 2017 (legge n. 123 del 2017), in stretta conformità con gli specifici principi e criteri contenuti nella delega legislativa, non esercitata dal Governo, di cui all'articolo 4, comma 2, della legge n. 170 del 2016<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Come noto, le caratteristiche di biodegradabilità e compostabilità assicurano che le borse di plastica, dopo il loro riutilizzo, possano essere predisposte in impianti per la produzione di compost e che, al tempo stesso, nel caso di loro dispersione casuale non si determinino impatti significativi sull'ambiente.

<sup>28</sup> Un elevato spessore delle buste di plastica determina una maggior resistenza al carico delle buste stesse e una loro maggiore durata, favorendo così la prevenzione dei rifiuti e facendo venir meno, anche grazie al prezzo più elevato, la percezione da parte dei consumatori di un prodotto "usa e getta", con limitato impatto ambientale. Al tempo stesso, il maggior prezzo delle buste di spessore superiore ai 50 micron può rappresentare un "segnale" circa la reale riutilizzabilità di tale prodotto.

<sup>29</sup> Rispetto a quanto era originariamente stabilito dalla direttiva 94/62/CE, lo spessore delle buste di plastica superiore a 50 micron non deve essere inteso come un "requisito essenziale" (tale per cui le borse con detto spessore non possono essere messe al bando, ai sensi dell'articolo 18 della medesima direttiva) ma deve essere piuttosto inquadrato esclusivamente ai sensi della direttiva 2015/720/UE; pertanto, per gli *shoppers* con uno spessore superiore a 50 micron non sussiste l'obbligo per gli Stati di ridurli o vietarli, ma rimane ferma la facoltà di introdurre una disciplina restrittiva.

<sup>30</sup> Nel mese di gennaio 2017, la Commissione Europea aveva aperto la procedura di infrazione n. 2017/0127 per mancato recepimento della direttiva 2015/720/UE entro il prescritto termine (27 novembre 2016); tale procedura, all'atto dell'approvazione della legge di conversione del decreto legge n.91 del 2017, era allo stadio di parere motivato ai sensi dell'art. 258 TFUE. Nel parere motivato, la Commissione aveva invitato la Repubblica italiana ad adottare le disposizioni necessarie per conformarsi alla citata direttiva entro il termine di due mesi, decorsi i quali la Commissione avrebbe chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di comminare un'ammenda forfetaria, oltre alla pena periodica.

<sup>31</sup> L'art. 4 della legge n. 170 del 2016 aveva previsto una delega al Governo per l'attuazione della direttiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015 concernente la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero. Tale delega non è stata poi esercitata in quanto, trattandosi di norma tecnica che, ai sensi della direttiva 2015/1535/UE, deve essere

All'articolo 217 sono state introdotte le definizioni previste all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2015/720/UE, necessarie ai fini dell'applicazione della nuova disciplina.

In particolare, alla lettera dd-septies) del citato articolo 217 sono state definite le "borse di plastica biodegradabili e compostabili" come "borse di plastica certificate da organismi accreditati e rispondenti ai requisiti di biodegradabilità e di compostabilità, come stabiliti dal Comitato europeo di formazione ed in particolare dalla norma EN 13432 recepita con la norma nazionale UNI EN 13432:2002". Questa tipologia di borse non è stata esplicitamente richiamata all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2015/720/UE, ma risulta comunque indispensabile per una corretta attuazione della direttiva stessa<sup>32</sup>.

Sono state poi definite le borse di plastica come "borse con o senza manici, in plastica, fornite ai consumatori per il trasporto di merci o prodotti lettera" (lettera dd-ter).

A loro volta, le borse di plastica sono state differenziate tra quelle in materiale leggero ("borse di plastica con uno spessore della singola parete inferiore a 50 micron fornite per il trasporto", lettera dd-quater), in materiale ultraleggero ("borse di plastica con uno spessore della singola parete inferiore a 15 micron richieste a fini di igiene o fornite come imballaggio primario per alimenti sfusi", lettera dd-quinquies) e borse di plastica oxo-degradabili ("borse di plastica composte da materie plastiche contenenti additivi che catalizzano la scomposizione della materia plastica in microframmenti", lettera dd-sexies).

È stato precisato, tra l'altro, che le borse di plastica biodegradabili e compostabili sono da intendere come "borse di plastica certificate da organismi accreditati e rispondenti ai requisiti di biodegradabilità e di compostabilità, come stabiliti dal Comitato europeo di normazione ed in particolare dalla norma EN 13432 recepita con la norma nazionale UNI EN 13432:2002" (lettera dd-septies).

Il Legislatore italiano, al fine di mantenere il medesimo livello di tutela ambientale assicurata dalla vigente normativa nazionale in materia e, quindi, confermare i divieti esistenti sulle tipologie di borse di plastica commercializzabili, ha optato per il mantenimento della deroga che attualmente consente la commercializzazione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili ai sensi della norma UNI EN 13432:2002.

È stato inoltre inserito l'articolo 219 bis, che prevede obblighi informativi da parte dei produttori nei confronti dei consumatori mediante l'apposizione di elementi identificativi e diciture sui sacchetti.

---

preventivamente notificata alla Commissione ai fini dell'emanazione di un parere circostanziato sullo schema di decreto legislativo predisposto dal Governo, il termine ultimo per l'esercizio della delega risultava antecedente rispetto alla fine del periodo di *stand still* di tre mesi nel quale la Commissione Europea doveva esprimersi.

<sup>32</sup> Infatti, il considerando 16 della direttiva prevede che "la norma europea EN 13432 relativa ai «Requisiti per imballaggi recuperabili attraverso compostaggio e biodegradazione — Schema di prova e criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi» stabilisce le caratteristiche che un materiale deve possedere per essere considerato «compostabile»: poter essere riciclato attraverso un processo di recupero organico comprendente il compostaggio e la digestione anaerobica. La Commissione dovrebbe chiedere al Comitato europeo di normazione di definire una norma distinta per gli imballaggi da compostaggio domestico". Inoltre, il considerando 17 precisa che "è importante che a livello di Unione vi sia un riconoscimento delle etichette o dei marchi per le borse di plastica biodegradabili e compostabili".

Il nuovo articolo 220-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006 ha introdotto specifici obblighi informativi circa l'utilizzo delle buste di plastica, prevedendo che il Consorzio nazionale imballaggi acquisisca dai produttori e dai distributori di borse di plastica i dati necessari a elaborare la relazione annuale prevista dall'articolo 4, paragrafo 1-bis, della direttiva 94/62/CE. A loro volta, tali dati devono essere comunicati in via telematica alla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti per ciascuna categoria di buste di plastica, per poi essere rielaborati dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, secondo le modalità di cui al citato articolo 4, paragrafo 1-bis, della direttiva 94/62/CE.

A partire dal 27 maggio 2018, i dati relativi all'utilizzo annuale delle borse di plastica in materiale leggero saranno comunicati alla Commissione europea con la relazione sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, ai sensi dell'articolo 12 della citata direttiva europea 94/62/CE<sup>33</sup>.

Nel solco dei divieti di commercializzazione già vigenti, nel nuovo articolo 226-bis, comma 1, è stata vietata la commercializzazione delle borse di plastica in materiale leggero con spessore inferiore a 50 micron, nonché delle altre borse di plastica, ad eccezione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili e delle borse di plastica riutilizzabili rispondenti a determinati requisiti di spessore e di contenuto di plastica riciclata.

Sono state così ammesse le borse riutilizzabili distribuite negli esercizi che commercializzano generi alimentari con una percentuale di plastica riciclata pari almeno al 30 per cento e con uno spessore superiore a 200 micron se la maniglia è esterna al sacco, ovvero a 100 micron se la maniglia è interna.

Inoltre, è stato consentito il ricorso ai sacchetti riutilizzabili distribuiti negli esercizi che commercializzano solo merci e prodotti diversi dai generi alimentari, aventi una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento e uno spessore superiore a 100 micron se la maniglia è esterna al sacco ovvero a 60 micron se la maniglia è interna<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> In attuazione dei principi generali "chi inquina paga" e di responsabilità condivisa, viene attribuito al Consorzio nazionale imballaggi il compito di provvedere alle campagne di educazione ambientale e di sensibilizzazione dei consumatori per i seguenti aspetti: gli impatti delle borse di plastica sull'ambiente e le misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dell'utilizzo di borse di plastica, la sostenibilità dell'utilizzo di borse di plastica biodegradabili e compostabili, nonché l'impatto delle borse oxo-degradabili, come definito dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 20-bis, paragrafo 2, della direttiva 94/62/CE.

<sup>34</sup> I requisiti sono indicati dal comma 1 dell'articolo 226-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, come introdotto dall'articolo 9-bis del decreto legge n. 91 del 2017 nei seguenti termini: "fatta salva comunque la commercializzazione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili, è vietata la commercializzazione delle borse di plastica in materiale leggero, nonché delle altre borse di plastica non rispondenti alle seguenti caratteristiche: a) borse di plastica riutilizzabili con maniglia esterna alla dimensione utile del sacco: 1) con spessore della singola parete superiore a 200 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 30 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano generi alimentari; 2) con spessore della singola parete superiore a 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari; b) borse di plastica riutilizzabili con maniglia interna alla dimensione utile del sacco: 1) con spessore della singola parete superiore a 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 30 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano generi alimentari; 2) con spessore della singola parete superiore a 60 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento fornite, come imballaggio per il

Il successivo comma 2 dell'articolo 226-*bis* ha previsto che le borse di plastica commercializzabili non possano essere distribuite a titolo gratuito e, a tal fine, il prezzo di vendita per singola unità deve risultare dallo scontrino o dalla fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti trasportati mediante detti sacchetti.

Il Legislatore ha inteso così accrescere, mediante il c.d. *pricing*, la consapevolezza del pubblico circa gli impatti sull'ambiente degli *shoppers*

I commi 1 e 2 dell'articolo 226-*ter* hanno inteso perseguire la riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero, prevedendo che siano commercializzabili solo le borse di plastica «biodegradabili e compostabili» e con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile. Tale obiettivo è stato declinato fissando un contenuto minimo di materia prima rinnovabile in misura crescente con il passare del tempo, fino a raggiungere il contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 60 per cento a partire dal 1° gennaio 2021<sup>35</sup>.

Il comma 3 del nuovo articolo 226-*ter* ha temperato i vincoli alla commercializzazione introdotti dai commi precedenti con gli obblighi derivanti dalla normativa a tutela della salute dei consumatori relativa all'utilizzo dei materiali destinati al contatto con gli alimenti.

Inoltre, il comma 4 del nuovo articolo 226-*ter* ha disciplinato le modalità per la determinazione, da parte degli organismi accreditati, del contenuto minimo di materia prima rinnovabile che le borse di plastica in materiale ultraleggero devono possedere per poter essere commerciabili.

Infine, al novellato articolo 261 del decreto legislativo n. 152 del 2006 sono state stabilite le sanzioni da applicare per la violazione delle disposizioni degli articoli 226-*bis* e 226-*ter*, confermando sostanzialmente sia l'apparato sanzionatorio che le modalità di accertamento dell'infrazione che erano state precedentemente previste dall'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28<sup>36</sup>.

## 6. Alcune considerazioni sui sacchetti di plastica "ultraleggeri"

---

trasporto, in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari".

<sup>35</sup> Nello specifico, ai sensi del comma 2 dell'articolo 226-*ter* introdotto dall'articolo 9-*bis* del decreto legge n. 91 del 2017 "la progressiva riduzione delle borse di plastica in materiale ultraleggero è realizzata secondo le seguenti modalità: a) dal 1° gennaio 2018, possono essere commercializzate esclusivamente le borse biodegradabili e compostabili e con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 40 per cento; b) dal 1° gennaio 2020, possono essere commercializzate esclusivamente le borse biodegradabili e compostabili e con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 50 per cento; c) dal 1° gennaio 2021, possono essere commercializzate esclusivamente le borse biodegradabili e compostabili e con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 60 per cento".

<sup>36</sup> In particolare, si prevede il pagamento di una somma da 2.500 a 25.000 euro, aumentata fino al quadruplo del massimo in determinate circostanze ivi indicate. Al riguardo, il riferimento al criterio "dell'ingente quantitativo" quale aggravante delle fattispecie sanzionatorie in argomento è stato introdotto in analogia alla formulazione prevista dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per la fattispecie delittuosa relativa alle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, al fine di consentire la valutazione in rapporto alla attività svolta dal soggetto che compie la violazione. Si evidenzia, inoltre, che il codice penale nella previsione di alcune circostanze aggravanti e attenuanti già utilizza formule aperte quali la rilevante gravità del danno e la particolare tenuità del fatto (articoli 61, comma 7, e 62, comma 4 del Codice Penale) assimilabili all' "ingente quantitativo".

Le scelte normative adottate dal Legislatore italiano risultano in linea con la direttiva n. 2015/720/UE, tenuto conto che la stessa consente agli Stati membri di mantenere o introdurre strumenti economici, nonché restrizioni alla commercializzazione, purché tali misure risultino proporzionate e non discriminatorie (art. 4, par. 1-bis, della direttiva 94/62/CE, introdotto dalla direttiva 2015/720/UE).

In generale, il Legislatore ha previsto un doppio regime. Da una parte, la nuova disciplina ha mantenuto un divieto di commercializzazione delle borse in materiale leggero, cioè sopra i 50 micron, ovvero di quelle con uno spessore maggiore che non rispettano i requisiti "ambientali" ivi indicati, distinguendo le buste con maniglia esterna e quelle a maniglia interna, introducendo formalmente il c.d. *pricing*, ampiamente praticato dagli operatori del settore su base volontaria già dal 2012.

Dall'altra parte, a partire dal 1° gennaio 2018 sono state introdotte gradualmente delle restrizioni alla commercializzazione delle buste di plastica ultraleggera, vietando quelle non ecologiche (cioè non biodegradabili e compostabili e che non presentano un contenuto minimo di materia prima rinnovabile secondo le percentuali indicate nella legge) e prevedendo anche per tale tipologia di buste il c.d. *pricing* a partire dal 1° gennaio 2018.

Per le borse di plastica in materiale leggero, cioè con spessore inferiore ai 50 micron, la direttiva 2015/720/UE impone agli Stati membri la scelta tra due opzioni: l'adozione di *target* di riduzione dell'utilizzo ovvero il ricorso a strumenti di restrizione, fra cui il divieto di commercializzazione.

Invece, con riferimento alla possibilità di disciplinare l'utilizzo di borse di plastica sopra i 50 micron, la direttiva 2015/720/UE prevede che possono essere adottate varie misure, tra cui "strumenti economici e obiettivi di riduzione nazionali", pur senza fare espresso riferimento a possibili divieti di commercializzazione<sup>37</sup>.

Ne consegue che l'elencazione delle misure ora previste all'articolo 4, par. 1-ter, della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi deve ritenersi meramente esemplificativa e non tassativa; pertanto, agli Stati membri non è preclusa la possibilità, in ragione di peculiari situazioni nazionali, di prevedere misure di messa al bando anche per altre tipologie di borse di plastica diverse da quelle leggere, così da garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla medesima direttiva.

Con specifico riferimento ai prodotti alimentari, giova evidenziare che, nel rispetto della normativa vigente in materia di igiene e sicurezza degli alimenti, l'articolo 226-bis trova applicazione esclusivamente per il trasporto e non per le buste di plastica usate come imballaggi primari per alimenti sfusi.

---

<sup>37</sup> Tali divieti di commercializzazione erano, invece, espressamente esclusi nel testo originario della direttiva, secondo il quale gli Stati membri potevano adottare, per le borse di plastica sopra i 50 micron, misure di riduzione, ma "*with the exception of marketing restrictions*". Tale esclusione è stata eliminata e non compare nella versione finale della direttiva europea; è stata così consolidata la versione finale dell'articolo 1-ter della direttiva, che non prevede più l'eccezione che escludeva la possibilità per gli Stati Membri di mantenere o introdurre divieti di commercializzazione (ovvero *marketing restrictions* nella versione inglese) per le borse di plastica con spessore superiore i 50 micron. Peraltro, l'articolo 1-ter della direttiva 2015/720/UE fa salvo l'articolo 15 della direttiva imballaggi, in forza del quale gli Stati membri possono adottare strumenti economici per conseguire gli obiettivi della direttiva stessa; di conseguenza, l'articolo 1-ter non può configurare la possibilità di ricorrere solo alle misure (strumenti economici) già consentite dal richiamato articolo 15 della direttiva imballaggi.

Una simile interpretazione viene dettata dagli obblighi imposti dalla normativa europea per i materiali destinati al contatto con gli alimenti<sup>38</sup>, nonché dall'articolo 13 del decreto del 21 marzo 1973, che vieta di impiegare, per la fabbricazione di oggetti in materia plastica destinati al contatto alimentare, plastiche di recupero e oggetti di plastica già utilizzati, seppure originariamente idonei al contatto con gli alimenti.

Come sopra evidenziato, per quanto riguarda la commercializzazione delle buste in materiale ultraleggero richieste ai fini d'igiene o fornite come imballaggio primario per alimenti sfusi, l'articolo 226-ter comma 1 del decreto legislativo n. 152 del 2006 ne prevede la progressiva riduzione; anche per queste tipologie di buste di plastica, ai sensi del successivo comma 5 dell'articolo 226-ter, deve essere applicato un prezzo che deve risultare dallo scontrino o dalla fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti imballati per il loro tramite.

I vincoli di legge per le buste di plastica ultraleggera riprendono quelli introdotti per le buste di plastica da trasporto; la differenza sostanziale riguarda il fatto che per gli alimenti sfusi il ricorso alla busta è di fatto obbligatorio in ragione della natura stessa del prodotto e, al tempo stesso, presenta profili igienico-sanitari che rendono non facilmente praticabile il riutilizzo delle buste già utilizzate.

L'obbligo di pagamento delle borse ultraleggera trova la sua *ratio* nell'esigenza di ridurre progressivamente la commercializzazione incidendo sulle scelte di acquisto dei consumatori, nonché di rendere palese l'impatto ambientale anche delle buste ammesse dalla normativa per le quali si richiede in ogni caso interventi di recupero<sup>39</sup>.

Infatti, l'intervento regolatorio del Legislatore nazionale si propone di rafforzare il livello di protezione dell'ambiente attraverso una riduzione del consumo delle borse di plastica, non solo vietando quelle dannose dal punto di vista ambientale ma intervenendo anche sulla diffusione di quelle "ambientalmente compatibili" quali quelle biodegradabili e compostabili<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Si tratta, in particolare, del Regolamento (UE) n. 10/2011 della Commissione, del 14 gennaio 2011, riguardante i materiali e gli oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari, del Regolamento (CE) n. 1935/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e che abroga le direttive 80/590/CEE e 89/109/CEE, nonché del Regolamento (CE) n. 2023/2006 della Commissione, del 22 dicembre 2006, sulle buone pratiche di fabbricazione dei materiali e degli oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari).

<sup>39</sup> Ai sensi della circolare del ministeriale interpretativa del 4 gennaio 2018 della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, disponibile sul sito [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it), "la direttiva 2015/720/UE definisce (art. 1, comma 1) "borse di plastica in materiale leggero" le borse di plastica con uno spessore inferiore a 50 micron. Per tale tipologia di borse gli obiettivi europei di riduzione del consumo sono vincolanti. Detti obiettivi possono essere raggiunti attraverso divieti alla commercializzazione o altre misure restrittive quali, ad esempio, imposte al consumo. Inoltre, tra le misure obbligatorie, gli Stati membri, se non intendono fissare obiettivi annuali di riduzione del consumo pro-capite, sono tenuti a far pagare le buste di plastica leggere commercializzabili, introducendo il c.d. "pricing" e cioè il divieto di fornitura delle medesime buste di plastica a titolo gratuito. La direttiva consente infine la possibilità agli Stati membri di estendere il campo di applicazione delle suddette misure di riduzione dell'utilizzo per altre tipologie di borse di plastica, indipendentemente dal loro spessore, in particolare per quanto riguarda le borse di plastica in materiale ultraleggero, che sono quelle con uno spessore inferiore a 15 micron richieste a fini d'igiene o fornite come imballaggio primario per alimenti sfusi. Tale possibilità è prevista dall'articolo 4, paragrafo 1-ter, della "direttiva imballaggi", così come modificata dalla direttiva 2015/720/UE".

<sup>40</sup> Già il criterio di delega contenuto all'articolo 4, comma 1, lettera b), della legge n. 170 del 2016 prevedeva il "divieto di fornitura a titolo gratuito delle borse di plastica ammesse al commercio", su cui l'articolo 9-bis del decreto legge n. 91 del 2017 si è sostanzialmente conformato.

Pur se la direttiva 2015/720/UE ha previsto la possibilità per gli Stati membri di escludere le buste di plastica di materiale ultraleggero dagli obiettivi di utilizzo nazionali, di tale facoltà il Legislatore nazionale non ha inteso avvalersene, procedendo invece all'estensione della disciplina sulle buste di plastica anche a quelle ultraleggere, in ragione del rilevante impatto ambientale di queste ultime<sup>41</sup>.

Al riguardo, giova evidenziare che la Commissione speciale del Consiglio di Stato, con il recente parere n. 859/2018 del 29 marzo 2018 reso su richiesta del Ministero della salute, si è espressa sulla possibilità per i consumatori di utilizzare nei soli reparti di vendita a libero servizio (frutta e verdura) sacchetti monouso nuovi da loro acquistati al di fuori degli esercizi commerciali e comunque conformi alla normativa sui materiali a contatto con gli alimenti, nonché sulle condizioni in base alle quali gli operatori possono consentirne l'uso all'interno dei loro esercizi commerciali.

Nel premettere che l'onerosità degli *shoppers* sia funzionale alla sensibilizzazione del consumatore circa l'impatto ambientale delle stesse e, per tale via, per limitarne la diffusione, il Consiglio di Stato ha evidenziato che la fissazione di un prezzo per le buste di plastica utilizzate per la frutta e la verdura all'interno degli esercizi commerciali (peraltro distinto sullo scontrino dal prezzo di vendita del prodotto contenuto) conferisce loro un valore autonomo e indipendente da quello della merce che è destinata a contenere.

Avendo il Legislatore rimesso alla logica di mercato il disincentivo dell'uso eccessivo delle buste di plastica, secondo il Consiglio di Stato "non sembra consentito escludere la facoltà del loro acquisto all'esterno dell'esercizio commerciale nel quale saranno poi utilizzate, in quanto, per l'appunto, considerate di per sé un prodotto autonomamente acquistabile, avente un valore indipendente da quello delle merci che sono destinate a contenere.

In questa prospettiva, è dunque coerente con lo strumento scelto dal legislatore la possibilità per i consumatori di utilizzare sacchetti dagli stessi reperiti al di fuori degli esercizi commerciali nei quali sono destinati ad essere utilizzati".

La possibilità per i consumatori di fare ricorso a propri sacchetti, magari di materiale alternativo alla plastica (come, ad esempio, la carta), appare così in linea con la *ratio* della normativa in argomento di disincentivare il ricorso alle buste di plastica mediante il c.d. *pricing*, piuttosto che ricorrere a un divieto *tout court* di produzione e di commercializzazione (peraltro di difficile attuazione per i prodotti alimentari sfusi i quali, per loro natura, richiedono una qualche forma di imballaggio).

Il Consiglio di Stato ha poi operato un contemperamento tra gli interessi ambientali e le esigenze di tutela della sicurezza e dell'igiene degli alimenti, nella misura in cui ha ammesso che i consumatori possano reperire autonomamente i sacchetti di plastica per l'acquisto di frutta e verdura sfusa sono se idonei a preservare l'integrità di tali merci e siano rispondenti alle caratteristiche di legge, sulla cui osservanza continua a rispondere l'impresa di distribuzione<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> L'incidenza diretta della disciplina in materia di sacchetti di plastica sul comportamento dei consumatori, anche sotto l'aspetto degli oneri a loro carico, dipende dalla peculiare caratteristica degli alimenti sfusi (privi di un *packaging* proprio) e da valutazioni igienico-sanitarie, cioè da fattori che esulano *stricto sensu* dalla politica ambientale. Inoltre, giova precisare che le buste di plastiche per gli alimenti sfusi erano soggette a costo già prima dell'entrata in vigore della norma in argomento, ma essendo ricomprese all'interno del prezzo degli alimenti tale "voce" di spesa non era chiaramente identificabile da parte dei consumatori.

<sup>42</sup> Come evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere in argomento "l'operatore del settore alimentare deve sempre e comunque garantire che gli alimenti soddisfino le disposizioni della

Pertanto, sull'esercizio commerciale grava un obbligo di controllo anche sugli eventuali sacchetti che i consumatori intendono utilizzare, oltre che sugli *shoppers* messi a disposizione dell'esercizio stesso, al fine di verificarne la conformità agli standard sanitari previsti dalla vigente normativa di settore e, se del caso, vietarne l'utilizzo.

È interessante evidenziare il *focus* dato dal Consiglio di Stato alla logica di mercato come strumento per addivenire al risultato di ridurre il quantitativo di buste di plastica in circolazione e, soprattutto, per giustificare la possibilità per i privati di poter ricorrere autonomamente a imballaggi propri.

Del pari, le esigenze di sicurezza e igiene degli alimenti permangono come limite alla facoltà di utilizzo di sacchetti reperiti al di fuori degli esercizi commerciali ove vengono impiegati, ma si tratta di un vincolo che non agisce *ex ante* bensì *ex post*, il cui rispetto viene demandato all'attività di controllo da parte dell'impresa di distribuzione in base alla normativa di volta in volta applicabile, facendo comunque riferimento all'idoneità "nel concreto" degli *shoppers* a venire a contatto con gli alimenti<sup>43</sup>.

Il parere del Consiglio di Stato è stato poi ripreso da una successiva circolare del Ministero della Salute del 27 aprile 2018, nella quale ha altresì rimandato alle valutazioni del Ministero dello sviluppo economico in merito agli aspetti relativi alla diversità di peso tra i contenitori alternativi acquistati dai consumatori e quelli messi a disposizione a pagamento dall'esercizio commerciale<sup>44</sup>.

## 7. Il confronto tra la normativa francese e quella italiana

Analogamente all'Italia, la Francia ha mostrato nel tempo una particolare "sensibilità" sul tema dell'inquinamento derivante dalle buste di plastica; infatti, già nel 2006 era stato introdotto il divieto di distribuzione e commercializzazione dei sacchetti monouso non biodegradabili, dichiarato poi dalla Commissione Europea non conforme alla libera circolazione delle merci nel mercato unico.

---

legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione, nonché verificare che tali disposizioni siano soddisfatte, dovendosi riconoscere la responsabilità del distributore di alimenti a prescindere dalla sua partecipazione o meno al confezionamento (art. 17 del regolamento 178/2002). Pertanto, a scanso di equivoci, deve precisarsi che, quanto meno in astratto, la responsabilità dell'impresa di distribuzione non possa venire automaticamente meno nel caso in cui un danno o un pregiudizio sia stato cagionato dalla condotta del consumatore o, per quanto rileva in questa sede, per il tramite dell'inidoneità di un involucro dallo stesso introdotto nell'esercizio commerciale".

<sup>43</sup> Secondo il Consiglio di Stato "il necessario ed imprescindibile rispetto della normativa in tema di igiene e sicurezza alimentare comporta che l'esercizio commerciale, in quanto soggetto che deve garantire l'integrità dei prodotti ceduti dallo stesso, possa vietare l'utilizzo di contenitori autonomamente reperiti dal consumatore solo se non conformi alla normativa di volta in volta applicabile per ciascuna tipologia di merce, o comunque in concreto non idonei a venire in contatto con gli alimenti".

<sup>44</sup> In particolare, il Ministero della salute ha evidenziato che "non si può sottacere la presenza di possibili criticità connesse alla diversità di peso dei "contenitori alternativi" alle buste in plastica acquistati dal consumatore, che impedirebbe un'esatta pesatura del prodotto alimentare. Infatti, le bilance in uso negli esercizi commerciali sono tarate in modo da sottrarre dal peso di frutta e verdura la tara del sacchetto messo a disposizione del cliente (4-6 gr. circa). L'uso dei "contenitori alternativi" acquistati al di fuori degli esercizi commerciali impedirebbe il calcolo corretto della tara".

Più recentemente, nel quadro dell'attuazione della recente direttiva europea in materia, la legge n. 2015-992 del 17 agosto 2015 "Transition énergétique pour la croissance verte" ha introdotto importanti misure restrittive in materia di produzione e commercializzazione delle buste di plastica in Francia.

In particolare, l'articolo 75 della legge ha introdotto il divieto di produzione, distribuzione, vendita, messa a disposizione e utilizzo di imballaggi o di buste composte, in tutto o in parte, di plastica "oxo-degradabile"<sup>45</sup>; inoltre, a partire dal 1° gennaio 2017 è stato vietato l'utilizzo delle pellicole di plastica non biodegradabile e non compostabile per la distribuzione di giornali e riviste.

Il medesimo articolo 75 ha modificato altresì il Codice dell'ambiente francese, specificamente l'articolo L541-10-5, prevedendo il bando, a partire dal 1° gennaio 2016, delle buste da asporto monouso in materiale plastico, con uno spessore inferiore a 50 micron, destinato all'imballaggio dei prodotti nei punti vendita al momento del passaggio in cassa.

A partire dal 1° gennaio 2017, tale divieto è stato esteso alle buste diverse da quelle da asporto sopra citate aventi uno spessore inferiore ai 50 micron, eccetto i sacchetti compostabili in condizione di compostaggio domestico formati, in tutto o in parte, di materiale di origine vegetale<sup>46</sup>. Per questi ultimi, con successivo decreto n. 2016-379 del 30 marzo 2016 ne è stato individuato il contenuto minimo biologico secondo percentuali crescenti nel tempo (30 per cento a partire dal 1° gennaio 2017, 40 per cento a partire dal 1° gennaio 2018, 50 per cento a partire dal 1° gennaio 2020 e 60 per cento dal 1° gennaio 2025).

Inoltre, è stato stabilito l'obbligo per i produttori delle buste riutilizzabili di apporre un simbolo o una dicitura sui sacchetti monouso ovvero su altre tipologie di buste, al fine di garantire adeguata informazione ai consumatori sulla composizione e l'utilizzo dei sacchetti stessi.

Infine, entro il 1° gennaio 2020, è stata prevista l'entrata in vigore del divieto di stoviglie di plastica monouso, salvo quelle compostabili in condizioni di compostaggio domestico formati, in tutto o in parte, di materiale di origine vegetale.

Operando un confronto tra la normativa francese e quella italiana, emerge che la Francia ha disciplinato i sacchetti di spessore inferiore a 50 micron, prevedendo forme di riconoscimento dei sacchetti riutilizzabili attraverso un simbolo e una dicitura. In Italia, invece, il Legislatore è intervenuto anche sulle buste di spessore maggiore ai 50 micron, mentre gli elementi informativi apposti dai produttori sulle buste identificano i produttori stessi e attestare, mediante idonee diciture, che le borse prodotte rientrano in una delle tipologie commercializzabili<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> All'articolo 75 della legge n. 2015-992 del 17 agosto 2015 viene specificato che "un plastique oxo-fragmentable est dégradable mais non assimilable par les micro-organismes et non compostable conformément aux normes en vigueur applicables pour la valorisation organique des plastiques".

<sup>46</sup> La compostabilità domestica si differenzia da quella industriale in ragione dei tempi di degradazione più lunghi; infatti, le temperature raggiunte dalle compostiere domestiche sono solitamente basse e condizionate dalla temperatura ambientale, diversamente dal compostaggio industriale caratterizzato da temperature intorno ai 50°C, con picchi di 60/70°C. Inoltre, l'alimentazione del compostatore domestico è generalmente discontinua e irregolare, mentre gli impianti industriali sono alimentati in modo continuo e regolare. Infine, le compostiere domestiche non sono gestite da esperti e le condizioni possono non essere sempre ottimali, a differenza di quelli professionali solitamente gestiti da personale qualificato e mantenuti in condizioni ottimali di lavorazione.

<sup>47</sup> Inoltre, l'articolo 219, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 152 del 2006, introdotto dall'articolo 9-bis del decreto legge n. 91 del 2017 prevede che alle borse biodegradabili e compostabili

Giova altresì evidenziare che, diversamente dall'Italia, le autorità francesi hanno introdotto, a partire dal 1° gennaio 2017, il divieto di materiale plastico non biodegradabile e non compostabile per l'invio delle riviste e della pubblicità, nonché la messa al bando, entro il 1° gennaio 2020, delle stoviglie monouso in plastica non compostabile e non costituite, almeno in parte, da materiale vegetale. Allo stato, non sussistono nell'ordinamento italiano analoghe restrizioni, pur essendo evidente l'esteso ambito di applicazione di queste disposizioni, trattandosi di prodotti di largo e quotidiano consumo, con importanti impatti sulla tutela dell'ambiente.

Parimenti importante risulta il divieto *tout court* introdotto in Francia per gli imballaggi e i sacchetti formati anche solo in parte di plastiche oxo-degradabili; si tratta di una scelta particolarmente restrittiva, che si pone comunque in linea con i nuovi indirizzi dell'Unione Europea indicati nella Strategia sulla plastica recentemente presentata dalla Commissione europea nel gennaio 2018. Invece, in tale settore il Legislatore italiano è intervenuto limitandosi a darne una definizione ("borse di plastica composte da materie plastiche contenenti additivi che catalizzano la scomposizione della materia plastica in microframmenti") e a prevedere tra gli obblighi informativi quello, tra gli altri, di evidenziarne il relativo impatto ambientale.

Giova comunque ricordare che sul tema generale dell'inquinamento da microplastiche l'attenzione delle autorità nazionali appare sempre più forte, come testimoniato dai disegni di legge presentati in Parlamento nella scorsa legislatura e, soprattutto, dai divieti recentemente introdotti dalla legge di bilancio 2018.

## 8. Conclusioni. La Strategia europea sulla plastica

L'esigenza ormai improcrastinabile di adottare misure di prevenzione e di riduzione dei rifiuti in plastica in ragione delle ricadute ambientali non solo sul suolo ma anche sul mare (c.d. *marine litter*) ha trovato crescente attenzione presso l'opinione pubblica, esemplificata da immagini "simbolo" quali l' "isola di plastica" nelle acque tra Italia, Francia e Spagna<sup>48</sup>, ovvero il cavalluccio marino che tiene a sé un *cotton fioc* di plastica non biodegradabile<sup>49</sup>.

Le recenti novità introdotte dal Legislatore italiano, sulla scorta delle disposizioni europee in materia e comunque in continuità con la normativa nazionale stratificatasi nel tempo (pur fornendo ora, per la prima volta, una "cornice" di sistema con vincoli e obiettivi specifici), sono volte, in ultima istanza, a limitare quanto più possibile il ricorso alle buste di plastica ai casi di effettiva, stretta necessità, in modo da ridurre l'ammontare complessivo in circolazione, secondo la logica della direttiva 2008/98/CE che pone la "prevenzione" al vertice della c.d. "gerarchia dei rifiuti".

Infatti, è da rimarcare che anche le buste di plastica biodegradabili determinano un impatto sull'ambiente e devono comunque essere gestite nell'ambito del ciclo integrato di raccolta dei rifiuti; gli stringenti criteri qualitativi degli *shoppers*, nonché

---

si applichi il disciplinare delle etichette o dei marchi adottato dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 8-bis della direttiva 94/62/CE.

<sup>48</sup> Per un approfondimento, si rimanda allo studio realizzato da Arpa Toscana e dalla struttura oceanografica Dapnhe di Arpa Emilia Romagna, *L'impatto della plastica e dei sacchetti sull'ambiente marino*, disponibile in [www.arpae.it](http://www.arpae.it), 9 marzo 2011. Con riferimento agli studi internazionali in materia, cfr. UNEP, *Marine Litter: A Global Challenge*, aprile 2009.

<sup>49</sup> Si veda, al riguardo, lo studio UNEP, *Biodegradable plastics and marine litter: misconceptions, concerns, and impacts on marine environments*, disponibile in <https://wedocs.unep.org>, 2015.

l'evidenziazione del relativo costo nello scontrino, rientrano così nella necessità di contenerne quanto più possibile l'impiego<sup>50</sup>.

Al riguardo, il 16 gennaio 2018 l'Unione Europea ha lanciato la sua prima Strategia sulla plastica, avente il duplice obiettivo di tutelare l'ambiente e i cittadini promuovendo il riutilizzo, la riparazione e il riciclaggio dei prodotti in plastica, facendo crescente ricorso a materiali più sostenibili<sup>51</sup>.

Con tale Strategia la Commissione europea non mira all'introduzione *sic et simpliciter* di divieti sulla produzione e commercializzazione dei beni in plastica in nome delle esigenze di tutela ambientale, ma intende promuovere una vera e propria "industria della plastica circolare", basata su nuove modalità di riutilizzo degli imballaggi in plastica<sup>52</sup>.

In particolare, oltre agli obiettivi di riduzione dell'uso dei sacchetti di plastica e di riciclabilità di tutti gli imballaggi di plastica entro il 2030 nell'ambito del mercato unico europeo, la Commissione Europea ha posto l'accento sui prodotti di plastica monouso, ritenuti particolarmente dannosi per l'ambiente. Inoltre, la Commissione ha proposto l'adozione di nuove misure per limitare l'uso delle microplastiche nei prodotti e stabilire l'etichettatura delle plastiche biodegradabili e compostabili.

La questione circa gli impatti ambientali della plastica oxo-degradabile è stata oggetto della Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio relativa all'impatto dell'uso della plastica oxo-degradabile, comprese le borse in plastica oxo-degradabile, sull'ambiente (*COM(2018) 35 final* del 16 gennaio 2018).

La Commissione Europea, assumendo la mancanza di dati certi circa la completa e rapida biodegradazione di tale tipologia di plastica, soprattutto in discarica o nell'ambiente marino, ha ritenuto necessario contenerne l'utilizzo, delineando nell'ambito della Strategia sulla plastica un processo in tal senso<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Le misure restrittive in materia di buste di plastica e, più in generale, sul ricorso alla plastica *tout court*, sono da inquadrare all'interno del più generale processo di transizione verso l'economia circolare, come delineato dall'ambizioso "pacchetto" adottato dalla Commissione europea nel dicembre 2015.

<sup>51</sup> Frans Timmermans, primo Vicepresidente della Commissione Europea e responsabile per lo sviluppo sostenibile, in occasione del lancio della Strategia europea sulla plastica ha dichiarato che "se non modifichiamo il modo in cui produciamo e utilizziamo le materie plastiche, nel 2050 nei nostri oceani ci sarà più plastica che pesci. Dobbiamo impedire che la plastica continui a raggiungere le nostre acque, il nostro cibo e anche il nostro organismo. L'unica soluzione a lungo termine è ridurre i rifiuti di plastica riciclando e riutilizzando di più. Si tratta di una sfida che i cittadini, le imprese e le amministrazioni pubbliche devono affrontare insieme. Con la strategia dell'UE sulla plastica stiamo inoltre propugnando un nuovo modello di economia più circolare. Occorre investire in nuove tecnologie innovative che proteggano i nostri cittadini e mantengano il nostro ambiente sicuro, senza farci rinunciare alla competitività della nostra industria" (intervento disponibile su <http://ec.europa.eu>, 16 gennaio 2018)

<sup>52</sup> La promozione di tale "industria della plastica circolare" dovrebbe consentire alle imprese di beneficiare del minor costo del *packaging*, di risparmiare sull'impiego della plastica, nonché di diminuire il ricorso alla discarica incidendo, per tale via, sui connessi oneri di smaltimento.

<sup>53</sup> In particolare, nella Relazione viene precisato che "come per qualsiasi altra materia plastica che finisce nell'ambiente marino, vi è il rischio che vi permanga a lungo sotto forma di frammenti con conseguenti danni ambientali di notevole entità e potenziali effetti negativi sulla salute" (punto 3.4). Inoltre, in base ai dati raccolti la plastica oxo-degradabile non è adatta a nessuna forma di compostaggio o digestione anaerobica (punto 3.5). Tra l'altro, secondo la Commissione la plastica oxo-degradabile, progettata per frammentarsi più rapidamente di quella tradizionale, non è facile da recuperare durante le campagne di pulizia dei litorali, contribuendo così all'inquinamento da microplastica e, soprattutto, essendo facilmente ingeribili dagli organismi marini può impattare anche sulla salute dell'uomo (punto 4.3). Inoltre, al punto 6 della Relazione si evidenzia che "in assenza di prove inoppugnabili dell'effetto benefico sull'ambiente e in presenza di indizi che fanno piuttosto supporre il contrario, e tenuto conto

In conclusione, si può ritenere che le sfide legate alla produzione, al consumo e alla fine vita della plastica possano costituire per i Paesi dell'Unione Europea un'importante opportunità per migliorare la salvaguardia dell'ambiente, stimolando al tempo stesso la crescita, l'occupazione e l'innovazione, nel quadro degli indirizzi che la Commissione Europea intenderà promuovere nel prossimo futuro.

In tale quadro, la disciplina sulla produzione e commercializzazione delle buste di plastica assume una indubbia valenza paradigmatica circa l'effettivo impegno degli Stati a intervenire sull'inquinamento ambientale derivante dalla plastica, in ragione della diffusione degli *shoppers* e dell'impatto che le misure restrittive in materia determinano sulle scelte quotidiane di una vasta platea di produttori, distributori e consumatori.

Indubbiamente, l'Italia si è posta all'avanguardia nella legislazione in materia di rifiuti di plastica, soprattutto nel campo degli *shoppers*, tracciando un percorso "pionieristico" che, anche dopo il recepimento della direttiva n. 2015/720/UE, continua a caratterizzarsi per un particolare "rigore" nella politica di riduzione di tale fonte di inquinamento, fermo restando che ulteriori misure potranno essere adottate in futuro coerentemente con i recenti orientamenti della Commissione europea contenuti nella Strategia europea sulla plastica.

---

delle asserzioni fuorvianti formulate a uso dei consumatori, che potrebbero accentuare la pratica dell'abbandono dei rifiuti nell'ambiente, occorre prevedere l'adozione di misure a livello di Unione. Pertanto, nell'ambito della Strategia dell'Unione sulla plastica, sarà avviato un processo volto a limitare l'uso dell'oxo-plastica nell'Unione".