

Incerta la questione sull'utilizzo di un imballaggio "proprio"

Borse di plastica cambia la disciplina

di **Alessandro Kiniger**
e **Alice Turchetta** – B&P Avvocati

Tra le novità entrate in vigore dal 1° gennaio 2018, con il conseguente ben noto dibattito sui costi aggiuntivi per i consumatori, e la recente circolare del ministero dell'Ambiente 4 gennaio 2018 di chiarimenti, è opportuno analizzare lo stato dell'arte normativo

Dal 1° gennaio 2018 sono entrate in vigore importanti modifiche in merito all'utilizzo di borse in plastica, che hanno generato un fervente dibattito tra gli operatori del settore e tra i consumatori. Le principali novità hanno riguardato il **divieto**:

- **di commercializzazione** di determinate tipologie di borse;
- **di distribuzione a titolo gratuito** delle borse delle quali è oggi consentito l'utilizzo.

La legislazione nazionale di riferimento è costituita dall'**art. 9-bis del D.L. n. 91/2017**¹, aggiunto dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 123/2017², in sede di conversione³. La novella ha introdotto rilevanti modifiche al titolo II della parte IV del D.Lgs. n. 152/2006, contenente la disciplina di gestione degli imballaggi (artt. 217 e seguenti). Il richiamato art. 9-bis attua la direttiva 2015/720/Ue (cosiddetta "direttiva imballaggi"⁴), che, tra i propri obiettivi, ha quello di ridurre l'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero⁵ e che riconosce ai singoli Stati membri la possibilità di intervenire anche su altre tipologie di borse di plastica⁶ (cosiddette "borse in materiale ultraleggero"), come poi ha scelto di fare il legislatore italiano. Le limitazioni all'utilizzo delle borse in plastica recentemente introdotte non costituiscono, però, una novità assoluta.

Il primo intervento legislativo nazionale sul tema fu, infatti, inserito nella legge Finanziaria per il 2007; in particolare, i **commi 1129 e 1130 dell'art. 1, legge n. 296/2006** contenevano tre disposizioni normative con le quali il legislatore, attraverso l'attuazione di un programma sperimentale (da definire con decreto ministeriale concertato), si era posto l'obiettivo di introdurre, a far data dal 1° gennaio 2011, il divieto di commercializzare gli shopper in plastica. Seguì l'**art. 2 del D.L. n. 2/2012**⁷, abrogato oggi proprio dall'art. 9-bis. Anche in quel caso, l'ambito di applicazione della norma riguardava la commercializzazione di "sacchi per asporto merci" ("*shopper*") e, dal punto di vista tecnico, si faceva espresso riferimento alla norma Uni En 13432:2002⁸ (per un approfondimento vedere il **box 1**). Infine, un anno dopo, fu emanato il **D.M. 18 marzo 2013** di «Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci»⁹.

Definizioni

Per comprendere la portata applicativa delle disposizioni in vigore da inizio anno, è necessario partire dalle **definizioni**. L'art. 218, comma 1, D.lgs. n. 152/2006, nella versione oggi vigente, distingue infatti:

- **borse di plastica**: «borse con o senza manici, in plastica, fornite ai con-

1. Decreto legge 20 giugno 2017 n. 91 (in *Gazzetta Ufficiale* del 20 giugno 2017, n. 141) decreto convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123 «Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno».
2. Legge 3 agosto 2017 n. 123 (in *Gazzetta Ufficiale* del 12 agosto 2017, n. 188) «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno».
3. Intervento inserito per recepire la direttiva 2015/720/Ue, oggetto di una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia (procedura n. 2017-0127).
4. Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio europeo n. 2015/720 del 29 aprile 2015, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero (in *Gazzetta Ufficiale* del 6 maggio 2015, n. 115).
5. Art. 1, punto 2, direttiva n. 2015/720: «gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire sul loro territorio una riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero».
6. Considerazione n. 13, direttiva n. 2015/720: «Gli Stati membri possono scegliere di esonerare le borse di plastica con uno spessore inferiore a 15 micron («borse di plastica in materiale ultraleggero») fornite come imballaggio primario per prodotti alimentari sfusi ove necessario per scopi igienici oppure se il loro uso previene la produzione di rifiuti alimentari». Nello stesso senso anche l'art. 1, punto 2), comma 1-ter: «Fatto salvo l'articolo 15, gli Stati membri possono adottare misure tra cui strumenti economici e obiettivi di riduzione nazionali in ordine a qualsiasi tipo di borse di plastica, indipendentemente dal loro spessore».
7. Decreto-legge 25 gennaio 2012 n.2 (in *Gazzetta Ufficiale* del 25 gennaio 2012, n. 20), convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 28 «Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale».
8. Uni En 13432 «Imballaggi, requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione, schema di prova e criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi».
9. In *Gazzetta Ufficiale* del 27 marzo 2013, n.73.

sumatori per il trasporto di merci o prodotti» [lettera *dd-ter*]);

- **borse di plastica in materiale leggero:** «borse di plastica con uno spessore della singola parete inferiore a 50 micron fornite per il trasporto» [lettera *dd-quater*]);
- **borse di plastica 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*]);
- **borse di plastica oxo-degradabili:** «borse di plastica composte da mate-

lità e di compostabilità, come stabiliti dal Comitato europeo di normazione ed in particolare dalla norma EN 13432» [lettera *dd-septies*]).

Ulteriori definizioni di rilievo sono poi quelle di:

- **imballaggio per la vendita o imballaggio primario:** «imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore» [art. 218, lettera *b*)];
- **imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario:** «imballaggio concepito in modo da facilitare la manipo-

La legislazione nazionale di riferimento è costituita dall'art. 9-bis del D.L. n. 91/2017, aggiunto dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 123/2017

rie plastiche contenenti additivi che catalizzano la scomposizione della materia plastica in microframmenti» [lettera *dd-sexies*]);

- **borse di plastica biodegradabili e compostabili:** «borse di plastica certificate da organismi accreditati e rispondenti ai requisiti di biodegradabi-

lità ed il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione ed i danni connessi al trasporto, esclusi i container per i trasporti stradali, ferroviari marittimi ed aerei» [art. 218, lettera *d*]).

BOX 1

La Uni En 13432:2002

È la norma armonizzata della commissione "Imballaggi" dell'Uni, denominata «Imballaggi, requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione, schema di prova e criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi». La norma specifica i requisiti e i procedimenti per determinare la possibilità di compostaggio e di trattamento anaerobico degli imballaggi e dei materiali di imballaggio.

Per consentire la possibilità di trattamento biologico degli imballaggi e dei componenti degli imballaggi si devono compiere 5 procedimenti di valutazione (rispettando limiti e quantitativi indicati nelle appendici al testo della norma):

- caratterizzazione;
- biodegradabilità;
- disintegrazione, inclusi gli effetti sul processo di trattamento biologico;
- qualità del compost;
- riconoscibilità.

10. Come ricorda la circolare del ministero dell' Ambiente 4 gennaio 2018 (si veda la **nota 13**) rispetto alla disciplina vigente dal 2012, la nuova normativa ha inteso garantire il «**mantenimento dei divieti di commercializzazione**, tipologie delle borse di plastica commercializzabili e spessori **già stabiliti dalla legislazione nazionale dal 2012** (in attuazione dei commi 1129, 1130 e 1131 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e articolo 2 del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28)».

Divieti, riduzione progressiva e sanzioni

Definite le diverse tipologie di borse di plastica, la recente disciplina prevede specifici limiti e obblighi in tema di **commercializzazione**, da intendersi quale «fornitura di borse di plastica a pagamento o a titolo gratuito da parte dei produttori e dei distributori, nonché da parte dei commercianti nei punti vendita di merci o prodotti» [art. 218, comma 1 lettera dd-*octies*].

In particolare, l'**art. 226-bis**, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, fa innanzitutto salva la possibilità di commercializzare **borse di plastica biodegradabili e compostabili**, di qualunque spessore, con o senza manici, purché fornite ai consumatori per il trasporto di merci o prodotti¹⁰. In secondo luogo, l'articolo introduce un generalizzato **divieto di commercializzazione di borse di plastica in materiale leggero** (spessore della singola parete inferiore a 50 micron). Il medesimo divieto riguarda poi anche le altre borse di plastica a eccezione:

- delle **borse di plastica riutilizzabili con maniglia esterna alla dimensione utile del sacco** che abbiano alternativamente:
 - spessore della singola parete superiore a 200 micron e una percentuale di plastica riciclata di almeno il 30%; queste borse sono escluse dal divieto a patto che siano fornite co-

- me imballaggio per il trasporto in esercizi che commercializzano generi alimentari;
- spessore della singola parete superiore a micron 100 e una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10%; per non incorrere nel divieto queste borse devono essere fornite come imballaggio per il trasporto in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari;

- delle **borse di plastica riutilizzabili con maniglia interna alla dimensione utile del sacco**, che abbiano alternativamente:

- spessore della singola parete superiore a 100 micron e una percentuale di plastica riciclata di almeno il 30%; per non incorrere nel divieto queste borse devono essere fornite come imballaggio per il trasporto in esercizi che commercializzano generi alimentari;

- spessore della singola parete superiore a 60 micron e una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10%; per essere escluse dal divieto si deve trattare di borse fornite come imballaggio per il trasporto in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari.

L'art. 226-*ter*, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 riguarda, invece, le **borse di plastica in materiale ultraleggero** e

L'Italia ad oggi, assieme alla Francia, è l'unico Stato che ha scelto di commercializzare le borse di plastica necessariamente a titolo oneroso

introduce un **obbligo di progressiva riduzione della loro commercializzazione**, che, peraltro, richiede la presenza cumulativa di due caratteristiche «attestate da certificazioni rilasciate da organismi accreditati»:

- biodegradabilità e compostabilità secondo la norma armonizzata Uni En 13432:2002;
- contenuto minimo di materia prima rinnovabile secondo le seguenti per-

- 11.** L'art. 226-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006 prevede: «le borse di plastica di cui al comma 1 non possono essere distribuite a titolo gratuito e a tal fine il prezzo di vendita per singola unità deve risultare dallo scontrino o fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti trasportati per il loro tramite»; analogamente, l'art. 226-ter, comma 4 stabilisce che: «le borse di plastica in materiale ultraleggero non possono essere distribuite a titolo gratuito e a tal fine il prezzo di vendita per singola unità deve risultare dallo scontrino o fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti imballati per il loro tramite».
- 12.** Come indicato dalla circolare del ministero dell'Ambiente (si veda la [nota 13](#)) la nuova normativa «introduce formalmente il c.d. "pricing" già ampiamente praticato dagli operatori del settore su base volontaria dal 2012».
- 13.** Reperibile all'indirizzo <http://www.minambiente.it/comunicati/shopper-ecco-la-circolare-ministeriale-intepretativa>
- 14.** «Fornitura di borse di plastica a pagamento o a titolo gratuito da parte dei produttori e dei distributori, nonché da parte dei commercianti nei punti vendita di merci o prodotti» [art. 218, lettera *dd-octies*].
- 15.** Definiti come «i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio» [art. 218, lettera *r*].

centuali annuali:

- dal 1° gennaio 2018: contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 40%;
- dal 1° gennaio 2020: contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 50%;
- dal 1° gennaio 2021: contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 60%.

Resta salvo l'obbligo di conformità alla normativa sull'utilizzo dei materiali destinati al contatto con gli alimenti, nonché il divieto di utilizzo di plastica riciclata per la produzione di borse destinate al contatto alimentare.

Premesso quanto sopra, previsione comune a tutte le borse oggi commercializzabili ai sensi degli artt. 226-bis e 226-ter, è l'introduzione dell'ulteriore **divieto di distribuzione a titolo gratuito**¹¹; il prezzo di vendita deve, pertanto, risultare dallo scontrino fiscale o dalla fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti trasportati¹².

Dal punto di vista **sanzionatorio**, l'art. 261, comma 4-bis, D.Lgs. n. 152/2006 introduce una sanzione amministrativa pecuniaria **da 2.500 a 25.000 euro** collegata alla violazione delle disposizioni di cui agli articoli 226-bis e 226-ter. In forza del comma 4-ter dello stesso articolo, la sanzione amministrativa è **umentata fino al quadruplo del massi-**

mo, in tre distinte ipotesi:

- se la violazione del divieto riguarda **ingenti quantitativi**;
- se il **valore delle borse di plastica** che violano il divieto **supera il 10% del fatturato** del trasgressore;
- se si utilizzano **diciture o altri mezzi elusivi degli obblighi di cui agli articoli 226-bis e 226-ter**.

Potenziali criticità applicative

Dalla lettura della nuova disciplina, vi sono alcune criticità che, in assenza di

le borse «fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi». Contraddittoriamente, però, si deve registrare che, ai sensi dell'art. 218 lettera *dd-octies*), l'inciso «commercializzazione di borse di plastica»¹⁴ riguarda anche le fasi precedenti al consumo, ovvero sia quelle della **fornitura delle borse da parte dei produttori¹⁵ e dei distributori**. Le due previsioni sembrano, pertanto, essere contraddittorie nella misura in cui ammettono il commercio di borse di plastica che, sebbene corrispondenti alle

Resta salvo l'obbligo di conformità alla normativa sull'utilizzo dei materiali destinati al contatto con gli alimenti che non possono derivare da riciclo

un intervento chiarificatore (oltre a quello fornito con una recente circolare del ministero dell'Ambiente¹³), potrebbero determinare difficoltà applicative.

Un primo problema interpretativo riguarda il **concetto di commercializzazione**. Da un lato, infatti, l'art. 226-bis sembra riferire il divieto al solo **rapporto tra commerciante e consumatore**, posto che le deroghe al predetto divieto si riferiscono sempre e solo al-

tipologie consentite in deroga al divieto, non potrebbero essere commercializzate dai produttori e dai distributori. Un'ulteriore possibile incoerenza riguarda poi la **natura necessariamente onerosa della commercializzazione**. In termini definitivi, infatti, la commercializzazione si riferisce alla «fornitura di borse di plastica **a pagamento o a titolo gratuito**». Da questo punto di vista occorre pertanto precisare che la

16. Come i rifiuti di piccolissime dimensioni, disciplinati dall'art. 232-ter del D.Lgs. n. 152/2006. Sul tema si veda Butti, Peres, Kiniger, Balestreri, *Collegato – Dai rifiuti all'acustica l'ambiente cambia volto*, in *Ambiente&Sicurezza* n. 3/2016.

direttiva 2015/720/Ue, dalla quale origina la nuova legge, non prevedeva un obbligo di *pricing* (l'imposta al consumo è inserita nel testo della direttiva solo quale suggerimento), ma lasciava alla discrezionalità dei singoli Stati la scelta dello strumento più idoneo. L'Italia a oggi, assieme alla Francia, è l'unico Stato che ha scelto di commercializzare le borse in plastica necessariamente a titolo oneroso.

Problematico sembra anche il **rapporto tra le borse di plastica in materiale ultraleggero** di cui all'art. 226-ter e le altre borse di plastica oggetto del divieto generalizzato di cui all'art. 226-bis. Si tratta di un rapporto di genere a specie o di due distinte tipologie di borse? La disciplina su questo aspetto non è chiara. Peraltro, considerato che le borse di plastica in materiale ultraleggero sono quelle «richieste a fini di igiene o fornite come imballaggio primario per alimenti sfusi» [218, lettera *d-quinquies*)], ci si chiede se la progressiva riduzione all'utilizzo riguardi anche borse di plastica in materiale ultraleggero fornite come imballaggio non-primario o come imballaggio primario di merci diverse dagli alimenti sfusi.

In conclusione, un'ultima riflessione. La principale novità introdotta dal ministero dell'Ambiente nella richiamata circolare è rappresentata dalla pos-

sibilità, non ancora formalmente confermata, di consentire ai consumatori l'utilizzo di un imballaggio "proprio", di cui si è già in possesso, in sostituzione delle borse di plastica a pagamento in materiale ultraleggero. Il Ministero apre, infatti, a questa possibilità, affermando che «qualunque pratica volta a ridurre l'utilizzo di nuove borse di plastica risulti indubbiamente virtuosa sotto il profilo degli impatti ambientali». Lo stesso Dicastero rimette però la questione al ministero della Sanità

del pagamento del prezzo da parte del consumatore. In questa prospettiva, alle argomentazioni di chi, dal 2012, ritiene che per scongiurare la dispersione di borse di plastica nell'ambiente fosse più opportuno prevedere un mero aumento delle sanzioni previste per l'abbandono di questa particolare tipologia di rifiuti (come successivamente previsto per altre tipologie di rifiuti¹⁶), rischia di sommarsene oggi un'ulteriore, ovvero quella derivante dalla incomprensibile contrarietà ministeriale alla promozione

Il ministero della Sanità sembrerebbe intenzionato a consentire l'utilizzo delle borse di plastica già in possesso dei consumatori, purché monouso e a norma

che, secondo la circolare, sembrerebbe intenzionato a consentire l'uso delle borse di plastica già in possesso dei consumatori, purché siano monouso e conformi alla normativa sui materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti. Con tutta evidenza, richiedendo che le borse "proprie" siano monouso, la soluzione prospettata non supera il problema legato al *pricing*, ma si limita - semplicemente - a spostare la sede

di buone prassi incentrate sul riutilizzo di borse di plastica; prassi che sarebbero idonee a prevenire la produzione di rifiuti (tutte le borse in plastica, infatti, se monouso diventano sempre e comunque rifiuti, ancorché conformi alla Uni 13432), risultando, così, coerenti con la gerarchia prevista all'art. 179, D.Lgs. n. 152/2006, anche se - a quanto pare - contrastanti con le norme sulla contaminazione alimentare.