

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Lo schema di decreto legislativo all'esame è stato predisposto ai sensi dell'articolo 4 della legge 12 agosto 2016, n. 170, recante delega al Governo per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge di delegazione europea 2015, al fine di dare attuazione alla direttiva 2015/720/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

La direttiva 94/62/CE, adottata al fine di prevenire o ridurre l'impatto degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sull'ambiente, non prevedeva, infatti, misure specifiche sull'utilizzo di borse di plastica, che, ai sensi della stessa direttiva, costituiscono un "imballaggio".

Considerato l'elevato livello di inquinamento ambientale riconducibile ai rifiuti di borse di plastica dispersi in particolare nei corpi idrici, il legislatore europeo ha ritenuto di dover prevedere disposizioni specifiche che imponessero agli Stati membri di attuare, entro il 27 novembre 2016, misure per diminuire in modo significativo l'utilizzo di borse di plastica, in linea con gli obiettivi generali della politica sui rifiuti e con la gerarchia dei rifiuti dell'Unione, di cui alla direttiva 2008/98/CE.

L'adozione della nuova direttiva europea ha rappresentato un traguardo importante per il nostro Paese, considerato che l'Italia per la sua peculiare conformazione (8.000 km di coste) è maggiormente esposta all'inquinamento da borse di plastica disperse nell'ambiente. Peraltro, le stesse buste, prima di arrivare ad inquinare il mare, spesso finiscono per impigliarsi tra i rami degli alberi o degli arbusti di cui è ricca la penisola italiana, venendo così ad intasare le condutture e ad inquinare le rive dei fiumi, creando, dunque, problemi al normale flusso delle acque, con i relativi costi di ripulitura degli argini e il connesso degrado ambientale in luoghi dove il turismo dovrebbe rappresentare una importante risorsa.

Per tali ragioni, come è noto, l'Italia, ancor prima dell'intervento del legislatore europeo ha adottato norme specifiche volte alla eliminazione dal commercio delle borse di plastica, ad eccezione di quelli conformi ai requisiti di biodegradabilità e compostabilità contenuti nella norma UNI EN 13432:2002.

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 ed al tempo stesso, nel caso di loro dispersione accidentale, non comportino impatti significativi sull'ambiente.

Per l'Italia le borse biodegradabili e compostabili rappresentano, quindi, una reale misura di riduzione dei sacchetti di plastica. Difatti il sistema di gestione dei rifiuti organizzato nel nostro Paese valorizza il flusso dei rifiuti compostabili attraverso una adeguata rete di raccolta e di impianti di compostaggio, mentre la commercializzazione dei sacchi biodegradabili e compostabili (conformi alla UNI EN 13432:2002) risulta uno strumento imprescindibile per la gestione della frazione organica dei rifiuti urbani che viene raccolta per il loro tramite (medesimo fine vita - riciclaggio organico - tra tale frazione e i sacchi compostabili).



A supporto di tali considerazioni, inoltre, troviamo diversi studi effettuati a livello internazionale nei quali risulta evidente come l'impatto sull'ecosistema marino degli shopper conformi alla UNI EN 13432 sia di gran lunga inferiore rispetto agli shopper in plastica tradizionale e di come gli stessi appaiano imprescindibili in un sistema di gestione dei rifiuti in cui la frazione organica rappresenta la frazione più significativa.

La direttiva 94/62/CE è stata trasposta nell'ordinamento interno con le disposizioni previste al Titolo II della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, relative, appunto, alla gestione degli imballaggi.

Lo schema di decreto legislativo in esame, redatto secondo la tecnica della novella legislativa, apporta, pertanto, modifiche alla disciplina sugli imballaggi prevista dal codice dell'ambiente, nel rispetto degli specifici criteri di delega di cui al citato articolo 4 della legge 12 agosto 2016, n.170.

In particolare, secondo la legge di delega il Governo è tenuto a seguire prioritariamente i seguenti principi:

a) garanzia del medesimo livello di tutela ambientale assicurato dalla legislazione già adottata in materia, prevedendo il divieto di commercializzazione, le tipologie delle borse di plastica commercializzabili e gli spessori già stabiliti;

b) divieto di fornitura a titolo gratuito delle borse di plastica ammesse al commercio;

c) progressiva riduzione della commercializzazione delle borse di plastica fornite a fini di igiene o come imballaggio primario per alimenti sfusi diversi da quelli compostabili e realizzate, in tutto o in parte, con materia prima rinnovabile;

d) abrogazione dei commi 1129, 1130 e 1131 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'articolo 2 del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28;

e) previsione di una campagna di informazione dei consumatori diretta ad aumentare la loro consapevolezza in merito agli impatti delle borse di plastica sull'ambiente e ad eliminare la convinzione che la plastica sia un materiale innocuo e poco costoso, favorendo il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'utilizzo di borse di plastica;

f) previsione di programmi di sensibilizzazione per i consumatori in generale e di programmi educativi per i bambini, diretti alla riduzione dell'utilizzo di borse di plastica nonché, anche nelle more dell'adozione da parte della Commissione dell'Unione europea delle misure specifiche previste dall'articolo 8-bis della direttiva 94/62/CE per le borse di plastica biodegradabili e compostabili, di programmi di sensibilizzazione per i consumatori che forniscono le informazioni corrette sulle proprietà e sullo smaltimento delle borse di plastica biodegradabili e compostabili, di quelle oxo-biodegradabili o oxo-degradabili e delle altre borse di plastica.

In particolare, con riferimento al criterio specifico di cui alla lettera a), si precisa che la direttiva 2015/720/UE consente agli Stati membri di scegliere quale livello di protezione ambientale garantire, in quanto permette di:

1. optare tra varie misure, fra cui gli obiettivi di riduzione, la tassazione e i divieti commerciali per le borse di plastica "leggere" (fino a 50 micron);



2. intervenire anche rispetto alle borse di plastica sopra i 50 micron (art. 1, punto 2, comma 1 *ter*, che consente agli Stati di “*adottare misure (...) in ordine a qualsiasi tipo di borse di plastica, indipendentemente dal loro spessore*”), qualora intendano garantire un livello di protezione ambientale più alto rispetto a quello minimo imposto dalla direttiva (sacchi sotto i 50 micron, che devono essere obbligatoriamente ridotti).

Riguardo alla possibilità di disciplinare l'utilizzo di borse di plastica sopra i 50 micron, la direttiva prevede che possano essere adottate varie misure, individuando, a titolo esemplificativo e non tassativo, “strumenti economici e obiettivi di riduzione nazionali”. Dunque, vi è la possibilità per gli Stati di stabilire, anche rispetto alle borse di plastica sopra i 50 micron, non solo obiettivi di riduzione o misure economiche, ma anche misure di messa al bando. Infatti, l'esclusione prevista nel testo originario della direttiva, per cui, sempre rispetto ai sacchi sopra i 50 micron, potevano adottarsi misure di riduzione, ma “*with the exception of marketing restrictions*”, è stata successivamente eliminata e non compare nella versione finale della direttiva europea. Questo esito negoziale, ottenuto su impulso dell'Italia e con l'accordo degli altri Stati Membri, è stato raggiunto nella seduta del COREPER del 10 ottobre 2016, in occasione della quale sono stati modificati i documenti del Consiglio del 24 settembre 2014 e del 3 ottobre 2014 (“Draft Presidency Compromise” 13510/14 e “Preparation for the informal trilogue” 13796/14) preparatori del primo Trilogo informale con il Parlamento e la Commissione europea tenutosi il successivo 14 ottobre. A seguito delle modifiche concordate è stata consolidata la versione finale dell'articolo 1-ter della direttiva, successivamente validata in sede di Trilogo, con la eliminazione della 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 ai 50 micron. Con tale formulazione si è inteso consentire agli Stati membri, in ragione di peculiari situazioni nazionali, come nel caso dell'Italia, di prevedere misure di divieto anche per altre tipologie di borse di plastica, così da garantire il raggiungimento dell'obiettivo della direttiva.

Infine, la previsione di divieti di commercializzazione proporzionati e non discriminatori anche rispetto alle borse di plastica sopra i 50 micron, al fine di garantire un più elevato livello di protezione ambientale, appare, dunque, anche sotto tale profilo, in linea con le indicazioni e le facoltà attribuite dalla direttiva europea e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia [“*36 Ne consegue che il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un sistema di protezione differente da quello adottato da un altro Stato membro non può rilevare ai fini della valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni prese in materia. Queste vanno valutate soltanto alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle autorità nazionali dello Stato membro interessato e del livello di tutela che intendono assicurare*”, Causa C-124/97 Läärrä e a., Racc. 1999, pag. I-6067].

Si illustrano di seguito i singoli articoli del provvedimento in esame.



L'articolo 1 introduce le modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ritenute necessarie per dare attuazione alla direttiva 2015/720/UE. In particolare :

- il comma 1, lettera a) modifica l'articolo 217 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che definisce l'ambito di applicazione delle disposizioni del Titolo II, al fine di:
 - a) prevedere, fra le finalità di tale disciplina, anche gli obiettivi della direttiva 2015/720/UE, introducendo il richiamo all'obiettivo di favorire livelli sostenuti di riduzione dell'utilizzo di borse di plastica enunciato al considerando 10 della direttiva che si traspone;
 - b) aggiornare i riferimenti della normativa nazionale di attuazione della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, inserendo il richiamo alla direttiva 2015/720/UE;
- il comma 1, lettera b), modifica l'articolo 218, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introducendo le definizioni previste all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2015/720/UE, necessarie ai fini dell'applicazione della nuova disciplina. Segnatamente prevede:
 - alla lettera *dd-bis*), la definizione di "plastica";
 - alla lettera *dd-ter*), la definizione di "borse di plastica". La formulazione proposta tiene conto delle versioni inglese e francese della direttiva;
 - alla lettera *dd-quater*), la definizione di "borse di plastica in materiale leggero" che riproduce esattamente il testo della direttiva. Le definizioni di cui alle lettere *dd-ter*) e *dd-quater*) trovano applicazione con esclusivo riferimento al trasporto e pertanto non si applicano alle borse di plastica utilizzate come imballaggi primari per alimenti sfusi;
 - alla lettera *dd-quinquies*), la definizione di "borse di plastica in materiale ultraleggero"; che riproduce esattamente il testo della direttiva
 - alla lettera *dd-sexies*), la definizione di "borse di plastica oxo-degradabili".

Con la successiva lettera *dd-septies*), è stata introdotta la definizione di "borse di plastica biodegradabili e compostabili" non esplicitamente enunciata all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2015/720/UE, ma indispensabile per una corretta attuazione della nuova disciplina europea. In effetti, il considerando 16 della nuova direttiva recita: "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: "È importante che a livello di Unione vi sia un riconoscimento delle etichette o dei marchi per le borse di plastica biodegradabili e compostabili." In attuazione di tali principi, la direttiva 2015/720/UE, prevede all'articolo 1, paragrafo 2, che le misure adottate dagli Stati membri per conseguire sul loro territorio una



riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero possano variare in funzione dell'impatto ambientale delle medesime borse e, in particolare, delle loro proprietà di compostabilità.

Il legislatore nazionale, nell'individuare, quale criterio specifico di delega per l'attuazione della direttiva 2015/270/UE, il mantenimento del medesimo livello di tutela ambientale assicurata dalla normativa nazionale già adottata in materia e, quindi, la conferma dei divieti di commercializzazione e delle tipologie di borse di plastica commercializzabili già stabiliti, ha, dunque, optato per il mantenimento della deroga che attualmente consente la commercializzazione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili ai sensi della norma EN 13432, recepita con la norma nazionale UNI EN 13432:2002.

La definizione introdotta con la suddetta lettera *dd-septies*) è, infine, funzionale all'attuazione dell'articolo 8-bis della direttiva 94/62/CE, così come introdotto dalla direttiva 2015/270, che prevede "*Misure specifiche per le borse biodegradabili e compostabili*".

Con la successiva lettera *dd-octies*), è stata introdotta la definizione di "*commercializzazione di borse di plastica*" non esplicitamente enunciata all'articolo 1, paragrafo 1 della direttiva 2015/720/UE, ma indispensabile per una corretta attuazione della nuova disciplina europea, nel rispetto dei criteri specifici di delega stabiliti dalla legge di delegazione.

- il comma 1, lett. c) modifica il comma 2, lett. c), dell'articolo 219 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, relativo ai criteri informativi dell'attività di gestione dei rifiuti da imballaggio. Al fine di responsabilizzare gli operatori economici e in ossequio al principio "chi inquina paga", l'articolo 219 pone in capo agli stessi operatori l'obbligo di fornire informazioni agli utenti degli imballaggi e, in particolare, ai consumatori sui sistemi di restituzione, di raccolta e di recupero disponibili; sul ruolo degli utenti di imballaggi e dei consumatori nel processo di riutilizzazione, di recupero e di riciclaggio degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio; sul significato dei marchi apposti sugli imballaggi quali si presentano sul mercato e sugli elementi significativi dei programmi di gestione per gli imballaggi ed i rifiuti di imballaggio e delle specifiche previsioni contenute nei piani regionali.

La modifica introdotta al comma 3 dell'articolo 219, in attuazione dell'articolo 1, paragrafo 2 della nuova direttiva, nonché del criterio di delega di cui alle lettere e) ed f) del comma 2 dell'articolo 4 della legge di delega, unitamente alla modifica introdotta alla lettera f) del presente provvedimento, è volta a prevedere che gli operatori economici forniscano ai consumatori informazioni anche sugli impatti delle borse di plastica sull'ambiente e sulle misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dell'utilizzo di borse di plastica; sulla sostenibilità dell'utilizzo di borse di plastica biodegradabili e compostabili nonché sull'impatto delle borse "oxo - biodegradabili" o "oxo - degradabili";

- il comma 1, lett. d), sempre al fine di fornire ai consumatori informazioni corrette sulla gestione dei rifiuti di imballaggio e in linea con gli obiettivi della



direttiva di favorire livelli sostenuti di riduzione delle borse di plastica, modifica ulteriormente l'articolo 219 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prevedendo l'aggiunta di un comma 3-bis che obbliga i produttori delle borse ammesse al commercio ad apporre su tali borse i propri elementi identificativi, nonché diciture idonee ad attestare che le borse prodotte rientrino in una delle tipologie commercializzabili. Quanto alle borse biodegradabili e compostabili la norma in questione impone ai produttori di applicare il disciplinare delle etichette o dei marchi adottato dalla Commissione, secondo quanto stabilito all'articolo 8-bis della direttiva 94/62/CE, come introdotto dal paragrafo 3, dell'articolo 1 della direttiva 2016/270/UE;

- il comma 1, lett. e), in attuazione dell'articolo 1, paragrafo 2, della nuova direttiva, introduce le norme necessarie per dare attuazione all'obbligo di inviare alla Commissione europea una relazione sui dati relativi all'utilizzo annuale delle borse di plastica, attribuendo al CONAI il compito di acquisire dai produttori e dai distributori di borse di plastica i dati necessari ad elaborare tale relazione. La relazione è predisposta dall'ISPRA, sulla base delle informazioni comunicate dal CONAI alla Sezione nazionale del catasto dei rifiuti, istituito presso lo stesso ISPRA;

il comma 1, lett. f) modifica la lettera g) del comma 3 dell'articolo 224, relativo al Consorzio nazionale degli imballaggi, al fine di dare attuazione, unitamente alle modifiche introdotte alla lettera c), all'articolo 1, paragrafo 2 della nuova direttiva, nonché al criterio di delega di cui alle lettere e) ed f). La nuova disposizione stabilisce, infatti, che il CONAI dovrà organizzare, in accordo con le Pubbliche amministrazioni, anche campagne di educazione ambientale e di sensibilizzazione dei consumatori sugli impatti delle borse di plastica sull'ambiente, in particolare attraverso la diffusione delle informazioni di cui all'articolo 219, comma 3, lettere d-bis, d-ter e d-quater ;

- il comma 1, lett. g) introduce gli articoli aggiuntivi 226-bis e 226-ter.
L'articolo 226-bis, al comma 1, conferma i divieti di commercializzazione attualmente in vigore, secondo quanto previsto dal criterio di delega di cui alla lettera a) del comma 2, dell'articolo 4 della legge. 170 del 2015, che impone al Governo di garantire il medesimo livello di tutela ambientale assicurato dalla legislazione già adottata in materia e di prevedere il divieto di commercializzazione, le tipologie delle borse di plastica commercializzabili e gli spessori già stabiliti.
L'introduzione di tali divieti appare, peraltro, in linea con le disposizioni della direttiva 2015/720/UE, che, all'articolo 1, paragrafo 2, consente agli Stati membri di mantenere od introdurre strumenti economici, nonché restrizioni alla commercializzazione, purché proporzionate e non discriminatorie. Tale possibilità deve ritenersi consentita per qualsiasi tipo di borsa di plastica dall'articolo 4, paragrafo 1-ter della direttiva 94/62/CE, come modificato dalla nuova disciplina. Per le borse di plastica in materiale leggero la direttiva 2015/720/UE impone agli Stati membri la scelta tra due opzioni: l'adozione di target di riduzione dell'utilizzo ovvero l'adozione di strumenti di restrizione, fra cui possibili divieti di commercializzazione (articolo 4, paragrafo 2).



L'articolo 226-bis, al comma 2, sempre nel rispetto degli specifici criteri di delega, stabilisce che le borse di plastica commercializzabili non possono essere distribuite a titolo gratuito, precisando le modalità con le quali garantire l'attuazione di tale obbligo. L'articolo 226-bis reca disposizioni specifiche per le borse in plastica commercializzabili e, con riferimento ai generi alimentari, sancisce l'obbligo che le stesse, nel rispetto della normativa vigente in materia di igiene e sicurezza degli alimenti, trovino applicazione esclusivamente per il trasporto e pertanto non come imballaggi primari per alimenti sfusi. Una simile interpretazione è dettata dagli obblighi imposti dalla normativa europea per i materiali destinati al contatto con gli alimenti (Regolamenti (UE) 10/2011, (CE) 1935/04 e (CE) 2023/06) nonché dall' art. 13 del decreto 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).

L'articolo 226-ter, ai commi 1 e 2, introduce, nel rispetto del criterio di delega previsto alla lettera c) del comma 2, dell'articolo 4 della legge di delega, misure specifiche per la riduzione della commercializzazione delle borse di plastica ultraleggere, per le quali la direttiva rimette, invece, alla discrezionalità degli Stati membri l'introduzione di misure restrittive. Oltre a soddisfare l'obiettivo generale della direttiva 2015/720/UE di ridurre l'utilizzo di tutte le borse di plastica, le nuove disposizioni consentiranno di evitare che l'utilizzo delle borse ultraleggere fornite per prodotti alimentari sfusi o per scopi igienici possa favorire l'elusione dei divieti di commercializzazione previsti del presente decreto.

Al comma 3, è fatta salva l'applicazione della normativa a tutela della salute dei consumatori relativa all'utilizzo dei materiali destinati al contatto con gli alimenti adottata in attuazione dei regolamenti (UE) 10/2011, (CE) 1935/04 e (CE) 2023/06 e, in particolare, dell'art. 13 del decreto 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.

Al comma 4, introduce la metodologia e lo standard applicabile alla determinazione del contenuto minimo di materia prima rinnovabile da parte degli organismi accreditati che devono certificare le caratteristiche delle borse di plastica commercializzabili.

Infine, al comma 5, introduce, in analogia con quanto previsto le borse di plastica commercializzabili di cui all'art. 226-bis, comma 1, il divieto di fornitura a titolo gratuito delle borse di plastica ultraleggere.

Il comma 1, lett. b) stabilisce le sanzioni da applicare per la violazione delle disposizioni degli articoli 226-bis e 226-ter, confermando sostanzialmente l'apparato sanzionatorio previsto all'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 25



gennaio 2012, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28, e le modalità di accertamento ivi previste.

Il riferimento al criterio "dell'ingente quantitativo" 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 de quo.

L'articolo 2 contiene le disposizioni di natura finanziaria, prevedendo l'invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 3 al comma 1, in attuazione dello specifico criterio di delega di cui alla lettera d) del comma 2, dell'articolo 4 della legge n. 170 del 2016, prevede l'abrogazione espressa delle disposizioni vigenti in materia di commercializzazioni di sacchi per asporto merci (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).

L'articolo 3 al comma 2 fa salvi i provvedimenti sanzionatori adottati ai sensi della previgente normativa per fattispecie verificatesi prima della data di entrata in vigore del provvedimento all'esame.

Il provvedimento all'esame deve essere notificato, prima della sua approvazione definitiva, alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 16 della direttiva 2015/1535/UE, in quanto introduce norme tecniche.



Relazione tecnico-finanziaria

Lo schema di decreto legislativo all'esame è stato predisposto ai sensi dell'articolo 4 della legge 12 agosto 2016, n. 170, recante delega al Governo per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge di delegazione europea 2015, al fine di dare attuazione alla direttiva 2015/720/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

Considerato l'elevato livello di inquinamento ambientale riconducibile ai rifiuti di borse di plastica dispersi in particolare nei corpi idrici, il legislatore europeo ha ritenuto di dover prevedere disposizioni specifiche che imponessero agli Stati membri di adottare, entro il 27 novembre 2016, misure per diminuire in modo significativo l'utilizzo di borse di plastica, in linea con gli obiettivi generali della politica sui rifiuti e con la gerarchia dei rifiuti dell'Unione, di cui alla direttiva 2008/98/CE.

Lo schema di decreto legislativo in esame, redatto secondo la tecnica della novella legislativa, modifica ed integra la disciplina sugli imballaggi prevista al Titolo II della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nel rispetto degli specifici criteri previsti al citato articolo 4 della legge di delegazione.

Come stabilito dalla clausola di invarianza della spesa di cui all'articolo 2, dall'attuazione del provvedimento all'esame non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto le attività dallo stesso disciplinate sono poste principalmente in capo a soggetti privati oppure, nel caso in cui siano riconducibili ad amministrazioni pubbliche, rientrano nelle competenze istituzionali a queste ultime attribuite dalle norme vigenti. Più in particolare:

- l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, paragrafo 2 della nuova direttiva, nonché del criterio di delega di cui alle lettere e) ed f) del comma 2 dell'articolo 4 della legge di delegazione, è posta in capo al Consorzio nazionale degli imballaggi (CONAI) che, a tal fine, è tenuto ad organizzare campagne di educazione ambientale e di sensibilizzazione dei consumatori sugli impatti delle borse di plastica sull'ambiente, in particolare attraverso la diffusione delle informazioni di cui all'articolo 219, comma 3, lettere d-bis, d-ter e d-quater, (modifiche previste alle lettere c) ed f). Le nuove attività informative previste dalla direttiva sono state correttamente attribuite al solo CONAI in quanto, in ragione del principio "chi inquina paga", l'attività di gestione dei rifiuti da imballaggio è posta in capo agli operatori economici, tenuti a cooperare fra loro secondo i principi della "responsabilità condivisa", come recita lo stesso articolo 219 del Codice dell'ambiente e come ribadito all'articolo 221 dello stesso Codice, che individua nei produttori, oltreché negli utilizzatori i soggetti, responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi, a tal fine prevedendone, in via generale, la partecipazione obbligatoria al CONAI. Si precisa, infine, che il CONAI svolge le proprie attività avvalendosi esclusivamente del contributo ambientale posto a carico dei consorziati ai sensi dell'articolo 224, comma 3, lett. h);
- l'obbligo di apporre sulle borse elementi identificativi, nonché diciture idonee ad attestare che le borse prodotte rientrino in una delle tipologie commercializzabili, al fine sia di fornire informazioni adeguate ai consumatori che di consentire il riconoscimento delle borse di plastica commercializzabili è anch'esso posto in capo ai produttori, in quanto soggetti responsabili della corretta ed efficace gestione dei rifiuti di imballaggi



(modifica prevista alla lettera d). Al rispetto dell'obbligo introdotto provvederanno, nell'ambito delle ordinari stanziamenti di bilancio, i soggetti cui, in via ordinaria, sono demandate le funzioni di vigilanza e controllo in materia ambientale (autorità competenti -Regioni, Provincie e Comuni- e autorità ispettive - Agenzie ambientali, CCTA-Comando carabinieri tutela ambiente -, CFS-Corpo forestale dello stato ecc);

- l'attività di elaborazione dei dati sull'utilizzo delle borse di plastica trasmessi dal CONAI, ai fini della predisposizione della relazione annuale da inviare alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 4, comma 1-bis, della direttiva 94/62/CE, rientra nei compiti istituzionali dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), cui spetta la gestione del Catasto nazionale dei rifiuti e la elaborazione e la pubblicizzazione dei relativi dati (art. 189, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152), e, pertanto, sarà svolta dallo stesso Istituto nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Quanto, infine, alla disposizione di cui alla lettera h) si precisa che la stessa, in ossequio al criterio di delega che vincola il Governo a garantire il medesimo livello di tutela ambientale assicurato dalla legislazione già adottata in materia, conferma sostanzialmente le disposizioni sanzionatorie introdotte al comma 4 dell'articolo 2 del decreto-legge 25 gennaio 2012, n.2, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 28. La disposizione di cui alla lettera h) prevede, infatti, in particolare che:

- le sanzioni siano applicate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n.689;
- all'accertamento delle violazioni provvedano, d'ufficio o su denuncia, gli organi gli organi di polizia amministrativa, fermo restando quanto previsto in ordine ai poteri di accertamento degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria dall'articolo 13 della legge n. 689 del 1981.

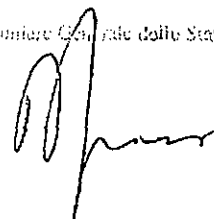
Il presente documento è stato approvato dal Consiglio di Stato il 11 novembre 2016, in sede di deliberazione collegiale, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 400 del 1989, e 190 in materia di

POSITIVO

NEGATIVO

Il Raggiunatore Generale dello Stato

11 1 NOV. 2016



ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Amministrazione proponente: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Titolo: schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2015/720/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

PARTE I. Aspetti tecnico-normativi di diritto interno

Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

Lo schema di decreto legislativo all'esame è stato predisposto ai sensi dell'articolo 4 della legge 12 agosto 2016, n. 170, recante delega al Governo per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge di delegazione europea 2015, al fine di attuare la direttiva 2015/720/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

La direttiva 94/62/CE, adottata al fine di prevenire o ridurre l'impatto degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sull'ambiente, non prevedeva, infatti, misure specifiche sull'utilizzo di borse di plastica, che, ai sensi della stessa direttiva, costituiscono un "*imballaggio*".

Considerato l'elevato livello di inquinamento ambientale riconducibile ai rifiuti di borse di plastica dispersi in particolare nei corpi idrici, il legislatore europeo ha ritenuto di dover prevedere disposizioni specifiche che imponessero agli Stati membri di adottare, entro il 27 novembre 2016, misure per diminuire in modo significativo l'utilizzo di borse di plastica, in linea con gli obiettivi generali della politica sui rifiuti e, in particolare, con l'obiettivo di prevenzione e con la gerarchia dei rifiuti dell'Unione, di cui alla direttiva 2008/98/CE.

Lo schema di decreto legislativo in esame è da considerarsi a tutti gli effetti quale misura necessaria per ottemperare agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

La direttiva 2015/720/UE modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

La direttiva 94/62/CE è stata trasposta nell'ordinamento interno con le disposizioni previste al Titolo II della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, relative, appunto, alla gestione degli imballaggi.

Lo schema di decreto legislativo in esame, redatto secondo la tecnica della novella legislativa, integra la disciplina sugli imballaggi prevista dal codice dell'ambiente, nel rispetto degli specifici criteri di delega di cui al citato articolo 4 della legge 12 agosto 2016, n.170, e, in particolare, del criterio di cui alla lettera a) del comma 2 che, al fine di garantire l'attuale livello di tutela ambientale, vincola il Governo a riproporre la legislazione già adottata in materia, e, quindi, a prevedere il divieto di commercializzazione, le tipologie delle borse di plastica commercializzabili e

gli spessori già stabiliti (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).

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Lo schema di decreto in esame, in attuazione dello specifico criterio di delega di cui alla lettera d) del comma 2, dell'articolo 4 della legge n. 170 del 2016, prevede l'abrogazione espressa delle disposizioni già vigenti in materia di commercializzazioni di sacchi per asporto merci (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).

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie ed a statuto speciale, nonché degli enti locali. La disciplina recata dal presente decreto legislativo attiene, infatti, alla materia ambientale, che, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e non incide, pertanto, sulle competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale, nonché degli enti locali.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione. Il provvedimento all'esame è coerente con i principi della delega legislativa.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Non sono previste rilegificazioni di norme delegificate.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non risultano progetti di legge sulla disciplina specifica all'esame del Parlamento.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Non si rilevano profili giurisprudenziali incidenti sulla delega legislativa da attuare.

PARTE II. Contesto normativo comunitario e internazionale

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Il provvedimento legislativo in esame dà attuazione ad una direttiva europea e non presenta profili di incompatibilità con l'ordinamento europeo.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano pendenti procedure d'infrazione in materia. Si precisa che nel 2011 la Commissione europea ha avviato la procedura d'infrazione 2011/4030 in quanto l'Italia, in assenza di una direttiva europea che autorizzasse gli Stati membri ad adottare misure restrittive, aveva introdotto divieti di commercializzazione per ridurre l'utilizzo di borse di plastica inquinanti. Detta procedura è stata archiviata ad aprile 2016.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Il provvedimento proposto non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non sono pendenti giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non sono pendenti giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Ad oggi non risulta che sette Stati membri dell'Unione europea abbiano già provveduto a recepire la direttiva: Bulgaria, Francia, Lituania, Paesi Bassi, Regno Unito, Irlanda e Belgio.

PARTE III. Elementi di qualità sistematica e redazionale del testo

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Sono state adottate integralmente tutte le definizioni previste all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2015/720/UE, necessarie ai fini dell'applicazione della nuova disciplina e, nel dettaglio:

- alla lettera *ee*), la definizione di "*plastica*";
- alla lettera *ff*), la definizione di "borse di plastica". La formulazione proposta tiene conto delle versioni inglese e francese della direttiva;
- alla lettera *gg*), la definizione di "borse di plastica in materiale leggero";

- alla lettera *hh*), la definizione di “borse di plastica in materiale ultraleggero”;
- alla lettera *ii*), la definizione di “borse di plastica oxo-degradabili”.

E' stata, inoltre, introdotta, alla lettera *ll*) la definizione di “*borse di plastica biodegradabili e compostabili*” non esplicitamente enunciata all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2015/720/UE, ma indispensabile per una corretta attuazione della nuova disciplina europea. Il considerando 16 della nuova direttiva recita infatti: “*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: “*È importante che a livello di Unione vi sia un riconoscimento delle etichette o dei marchi per le borse di plastica biodegradabili e compostabili.*” In attuazione di tali principi, la direttiva 2015/720/UE, prevede all'articolo 1, paragrafo 2, che le misure adottate dagli Stati membri per conseguire sul loro territorio una riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero possano variare in funzione dell'impatto ambientale delle medesime borse e, in particolare, delle loro proprietà di compostabilità.

Il legislatore nazionale, nell'individuare, quale criterio specifico di delega per l'attuazione della direttiva 2015/270/UE, il mantenimento del medesimo livello di tutela ambientale assicurata dalla normativa nazionale già adottata in materia e, quindi, la conferma dei divieti di commercializzazione e delle tipologie di borse di plastica commercializzabili già stabiliti, ha, dunque, optato per il mantenimento della deroga che attualmente consente la commercializzazione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili ai sensi della norma EN 13432, recepita con la norma nazionale UNI EN 13432:2002.

La definizione introdotta con la suddetta lettera *ll*) è, infine, funzionale all'attuazione dell'articolo 8-*bis* della direttiva 94/62/CE, così come introdotto dalla direttiva 2015/270, che prevede “*Misure specifiche per le borse biodegradabili e compostabili*”.

Infine, alla lettera *mm*), è stata introdotta la definizione di “*commercializzazione di borse di plastica*” non esplicitamente enunciata all'articolo 1, paragrafo 1 della direttiva 2015/720/UE, ma indispensabile per una corretta attuazione della nuova disciplina europea, nel rispetto dei criteri specifici di delega stabiliti dalla legge di delegazione.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

La correttezza dei riferimenti presenti è stata verificata.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

Per l'attuazione nell'ordinamento interno delle disposizioni della direttiva si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Il provvedimento all'esame, in attuazione dello specifico criterio di delega di cui alla lettera d) del comma 2, dell'articolo 4 della legge n. 170 del 2016, prevede l'abrogazione espressa delle disposizioni oggi vigenti in materia di commercializzazioni di sacchi per asporto merci (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).

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

Il provvedimento in esame non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano altre deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Il provvedimento all'esame non rinvia a successivi atti attuativi di natura normativa.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già disponibili presso l'Amministrazione proponente.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

Titolo: Schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2015/720/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

Amministrazione referente: Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate

Il presente intervento regolatorio è stato predisposto ai sensi dell'articolo 4 della legge 12 agosto 2016, n. 170, recante delega al Governo per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge di delegazione europea 2015, al fine di attuare la direttiva 2015/720/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

La direttiva 94/62/CE, adottata al fine di prevenire o ridurre l'impatto degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sull'ambiente, non prevedeva, infatti, misure specifiche sull'utilizzo di borse di plastica, che, ai sensi della stessa direttiva, costituiscono un "imballaggio".

Considerato l'elevato livello di inquinamento ambientale riconducibile ai rifiuti di borse di plastica dispersi in particolare nei corpi idrici, il legislatore europeo ha ritenuto di dover prevedere disposizioni specifiche che imponessero agli Stati membri di adottare, entro il 27 novembre 2016, misure per diminuire in modo significativo l'utilizzo di borse di plastica, in linea con gli obiettivi generali della politica sui rifiuti e con la gerarchia dei rifiuti dell'Unione, di cui alla direttiva 2008/98/CE.

Il presente intervento regolatorio, al fine di recepire la direttiva 2015/720/UE ed in attuazione dello specifico criterio di delega di cui alla lettera d) del comma 2, dell'articolo 4 della legge n. 170 del 2016, abroga la disciplina in materia di commercializzazioni di sacchi per asporto merci adottata dall'Italia in anticipo rispetto a quella europea (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) e, pertanto, oggetto di una procedura d'infrazione archiviata il 28 aprile 2016 (procedura d'infrazione 2011/4030).

Secondo i dati pubblicati dagli operatori del settore, la normativa già adottata dall'Italia, che prevede il divieto di commercializzazione di talune tipologie di shopper (quelli monouso in plastica tradizionale con maggior impatto ambientale ed a più alto rischio di dispersione nell'ambiente), ha consentito di ridurre drasticamente il consumo di tali sacchetti. Si è passati, infatti, dalle oltre 179.5000 t. di borse del 2010 alle circa 104.00 t. di borse del 2014, con una riduzione del 42,1% e se si va ancora più indietro, al periodo 2007-2014, la riduzione risulta ancora più significativa: dalle 227.000 t. del 2007 alle 104.00 t. del 2014, con una riduzione di oltre il 50%.

L'intervento regolatorio in esame, che è da considerarsi, dunque, a tutti gli effetti quale misura necessaria per ottemperare agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, si propone di rafforzare ulteriormente il livello di protezione dell'ambiente attraverso:

a) il mantenimento del medesimo livello di tutela ambientale assicurato dalla legislazione già adottata in materia (divieti di commercializzazione, tipologie delle borse di plastica commercializzabili e spessori già stabiliti);

b) divieto di fornitura a titolo gratuito delle borse di plastica ammesse al commercio;

c) progressiva riduzione della commercializzazione delle borse di plastica fornite a fini di igiene o come imballaggio primario per alimenti sfusi diversi da quelli compostabili e realizzate, in tutto o in parte, con materia prima rinnovabile;

d) previsione di una campagna di informazione dei consumatori diretta ad aumentare la loro consapevolezza in merito agli impatti delle borse di plastica sull'ambiente e a eliminare la convinzione che la plastica sia un materiale innocuo e poco costoso, favorendo il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'utilizzo di borse di plastica;

e) previsione di programmi di sensibilizzazione per i consumatori in generale e di programmi educativi per i bambini, diretti alla riduzione dell'utilizzo di borse di plastica nonché, anche nelle more dell'adozione da parte della Commissione dell'Unione europea delle misure specifiche previste dall'*articolo 8-bis della direttiva 94/62/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, per le borse di plastica biodegradabili e compostabili, di programmi di sensibilizzazione per i consumatori che forniscono le informazioni corrette sulle proprietà e sullo smaltimento delle borse di plastica biodegradabili e compostabili, di quelle oxo-biodegradabili o oxo-degradabili e delle altre borse di plastica.

B) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo

Il presente intervento regolatorio, conformemente alla direttiva che recepisce, si propone di:

- rafforzare il livello di protezione dell'ambiente attraverso una ulteriore riduzione del consumo delle borse di plastica maggiormente inquinanti;
- sensibilizzare i consumatori e, in particolare, i bambini mediante campagne di informazione e programmi educativi diretti ad aumentare la loro consapevolezza in merito agli impatti delle borse di plastica sull'ambiente e a eliminare la convinzione che la plastica sia un materiale innocuo e poco costoso, nonché a fornire informazioni corrette sulle proprietà e sullo smaltimento delle borse di plastica biodegradabili e compostabili, di quelle oxo-biodegradabili o oxo-degradabili e delle altre borse di plastica.

C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR

Gli indicatori che permetteranno di verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal presente intervento regolatorio sono:

- tasso di riduzione del consumo delle borse di plastica di cui è vietata la commercializzazione in quanto non rispondenti ai requisiti stabiliti dall'intervento regolatorio (art. 226-bis e 226-ter);
- incremento, viceversa, nello stesso periodo, del consumo di borse di plastica commercializzabili, vale a dire delle borse di plastica con spessore superiore ai 200 micron e delle borse di plastica in materiale ultraleggero rispondenti ai requisiti stabiliti dall'intervento regolatorio (art. 226-bis e 226-ter);
- incremento o meno delle sanzioni comminate.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo

I destinatari principali dell'intervento regolatorio sono:

- i produttori, i distributori e i commercianti di borse di plastica;
- il Consorzio nazionale degli imballaggi (CONAI);
- l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

SEZIONE 2 – LE PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Al fine di definire e condividere l'intervento regolatorio è stato acquisito il parere dei Ministeri dello Sviluppo economico e della salute in quanto amministrazioni concertanti.

SEZIONE 3 - VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("Opzione zero")

L'opzione di non intervento non è percorribile, non solo in considerazione dell'obbligo di recepire nel diritto interno le norme europee, pena la riapertura di una procedura d'infrazione, ma, soprattutto, in quanto non si conseguirebbero gli obiettivi di ridurre l'utilizzo di borse di plastica inquinanti e di migliorare il livelli di tutela dell'ambiente.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE DI INTERVENTO REGOLATORIO

La legge di delegazione 12 agosto 2016, n.170, ha previsto, all'articolo 4, specifici criteri di delega per l'attuazione della direttiva 2015/720/UE. In particolare ha vincolato il Governo a:

- garantire il medesimo livello di tutela ambientale assicurato dalla legislazione già adottata in materia, prevedendo il divieto di commercializzazione, le tipologie delle borse di plastica commercializzabili e gli spessori già stabiliti (lettera a) del comma 2);
- conseguire la progressiva riduzione della commercializzazione delle borse di plastica fornite a fini di igiene o come imballaggio primario per alimenti sfusi diversi da quelli compostabili e realizzate, in tutto o in parte, con materia prima rinnovabile.(lettera c) del comma 2).

I predetti criteri di delega appaiono, peraltro, in linea con le disposizioni della direttiva 2015/720/UE che:

- all'articolo 1, paragrafo 2, consente agli Stati membri di mantenere od introdurre strumenti economici, nonché restrizioni alla commercializzazione, purché proporzionate e non discriminatorie. Tale possibilità è espressamente consentita per qualsiasi tipo di borsa di plastica dall'articolo 4, paragrafo 1-ter, della direttiva 94/62/CE, come modificato dalla nuova disciplina. Per le borse di plastica in materiale leggero la direttiva 2015/720/UE impone agli Stati membri la scelta tra due opzioni: l'adozione di target di riduzione dell'utilizzo ovvero l'adozione di strumenti di restrizione, fra cui possibili divieti di commercializzazione (articolo 4, paragrafo 2).
- rimette alla discrezionalità degli Stati membri l'introduzione, o meno, di misure restrittive specifiche per la riduzione della commercializzazione delle borse di plastica ultraleggere. La previsione di misure per ridurre la commercializzazione delle borse di plastica ultraleggere introdotta dall'intervento regolatorio all'esame, oltre a soddisfare l'obiettivo generale della direttiva 2015/720/UE di ridurre l'utilizzo di tutte le borse di plastica, consentiranno di evitare che l'utilizzo delle borse ultraleggere fornite per prodotti alimentari sfusi o per scopi igienici possa favorire l'elusione dei divieti di commercializzazione previsti dallo stesso intervento regolatorio .

A fronte degli specifici criteri di delega previsti dalla legge 170 del 2016 non sono state valutate opzioni alternative percorribili:

- quella corrispondente al livello minimo di regolazione previsto dalla direttiva, vale a dire l'introduzione del divieto di commercializzazione delle sole borse di plastica con uno spessore fino a 50 micron, cosiddette "leggere";
- quella proposta dal Ministero dello sviluppo economico, che in luogo di immediati divieti di commercializzazione prevedeva la predisposizione di un Programma nazionale di prevenzione, all'interno del quale inserire misure graduali, proporzionate e non discriminatorie di riduzione dell'utilizzo di borse di plastica, comprendenti strumenti economici e obiettivi di riduzione annuale di tale utilizzo, con indicazione delle caratteristiche delle borse con riferimento agli spessori, alle percentuali minime di plastica riciclata o di materie prime rinnovabili.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA, PROPOSTA E VALUTAZIONI DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta

L'intervento regolatorio all'esame consentirà di ridurre ulteriormente il consumo delle borse di plastica più inquinanti e di elevare il livello di tutela ambientale, in quanto, oltre a confermare i divieti di commercializzazione già previsti dalle norme vigenti (art. 226-bis), ne introduce di nuovi con riferimento alle borse di plastica ultraleggere, vale a dire quelle richieste a fini di igiene o fornite come imballaggio primario per alimenti sfusi.

L'intervento regolatorio prevede, infatti, ulteriori misure per la riduzione progressiva della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero, che obbligheranno gli operatori del settore a produrre, a partire dal 1 gennaio 2018, borse con una percentuale crescente di materia prima rinnovabile, così da arrivare al 1 gennaio 2021 alla commercializzazione di borse di plastica ultraleggere biodegradabili e compostabili con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 60%.

L'intervento regolatorio prevede, inoltre, che tutte le borse di plastica commercializzabili non possano essere distribuite a titolo gratuito e che il prezzo di vendita per singola unità debba risultare dallo scontrino o fattura d'acquisto delle merci o prodotti trasportati o imballati per il loro tramite.

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese

L'intervento regolatorio non determina effetti negativi sulle micro, piccole e medie imprese. Al contrario, confermando il quadro normativo vigente, offre certezza giuridica agli operatori del settore.

C) Indicazione e stima degli obblighi informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

L'intervento regolatorio prevede il seguente nuovo obbligo informativo:

Obbligo informativo all'articolo 1, comma 1, lett. f), dell'intervento in esame, è introdotto l'obbligo per il Consorzio nazionale degli imballaggi (CONAI) di comunicare alla Sezione nazionale del catasto dei rifiuti, istituito presso lo stesso ISPRA, i dati necessari ad elaborare la relazione sull'utilizzo delle borse di plastica da presentare annualmente alla Commissione europea.

Rivolto a: CONAI

Effetto del provvedimento: INTRODUZIONE

Costo medio:

Attività / Spese Vive	Attività Standard corrispondente	Onerosità (B/M/A)	Costo (€)
Predisposizione materiale informativo	C. Predisposizione di rapporto /Relazione/documento tecnico	B	150
Comunicazione	G Trasmissione alla pubblica amministrazione o a soggetti terzi	M	30
Totale			180

Popolazione: produttori e distributori di borse di plastica

Frequenza: Annuale

Il costo totale degli obblighi informativi introdotti è pertanto stimato pari a 180 euro per ogni anno.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio

Non esistono condizioni o fattori che possano incidere sull'immediata attuazione del nuovo intervento regolatorio. Difatti, dall'attuazione della sua applicazione non scaturiranno nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

L'intervento regolatorio è ritenuto conforme alle regole della concorrenza del mercato e non avrà ricadute sulla competitività del Paese, in quanto è volto a mantenere il quadro normativo vigente, confermando obblighi e divieti ora previsti anche a livello europeo. Il rispetto dei principi europei sulla libera circolazione delle merci sarà, peraltro, garantito dall'espletamento della procedura di notifica dell'intervento regolatorio in esame che verrà avviato ai sensi della direttiva.....

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto

I produttori, i distributori ed i commercianti di borse di plastica sono i destinatari dei divieti di commercializzazione introdotti dall'intervento regolatorio all'esame e possono essere sanzionati in casi di violazione degli stessi. Il CONAI e l'ISPRA sono responsabili della predisposizione della relazione annuale sull'utilizzo di borse di plastica da inviare alla Commissione europea.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento

Il provvedimento sarà pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

C) Strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio

Un costante monitoraggio dell'applicazione delle disposizioni introdotte dal presente intervento regolatorio sarà assicurato attraverso la raccolta dei dati sulla riduzione del consumo delle borse di plastica vietate e attraverso l'elaborazione della relazione annuale alla Commissione europea. Un ulteriore strumento per il controllo sulla applicazione dell'intervento regolatorio è costituito dall'attività di vigilanza in capo agli organi di polizia giudiziaria.

D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio

Secondo quanto stabilito all'articolo 31, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n.234, entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente intervento regolatorio, potranno essere adottate misure integrative e correttive dello stesso intervento regolatorio.

E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e da considerare ai fini della V.I.R.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare curerà l'elaborazione della verifica di impatto avvalendosi dei dati forniti dai soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

In particolare, saranno specifico oggetto di valutazione ai fini della VIR, la riduzione del consumo delle borse di plastica vietate; l'incremento, viceversa, nello stesso periodo, del consumo di borse di plastica commercializzabili e l'incremento o meno delle sanzioni comminate.

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento regolatorio in esame non introduce livelli di regolazione superiori a quelli minimi imposti dalla direttiva.