



Modifiche al Codice dell'ambiente in materia di detenzione e commercializzazione delle borse di plastica

A.C. 2615

Dossier n° 526 - Schede di lettura
14 novembre 2025

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2615
Titolo:	Modifiche agli articoli 226-bis, 226-ter e 261 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di detenzione e commercializzazione delle borse di plastica
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	laia
Date:	
presentazione:	22 settembre 2025
assegnazione:	27 ottobre 2025
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Pareri previsti:	I, II (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V, X e XIV

Premessa

La normativa nazionale in materia di commercializzazione delle borse di plastica

Al fine di recepire le disposizioni della direttiva 2015/720/UE (che ha apportato una serie di modifiche alla direttiva 94/62/CE, c.d. direttiva imballaggi, al fine di promuovere la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero), sono state introdotte (dall'art. 9-*bis*, comma 1, lett. g), del D.L. 20 giugno 2017, n. 91), nella disciplina dei rifiuti e degli imballaggi contenuta nella parte quarta del Codice dell'ambiente ([D.Lgs. 152/2006](#)), le seguenti disposizioni:

- l'**art. 226-bis** che, fatta salva comunque la commercializzazione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili, prevede (al comma 1) il **divieto di 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% 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% 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% 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% fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari.Il comma 2 di tale articolo dispone inoltre che le borse di plastica di cui al comma precedente 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.
- l'**art. 226-ter** che, al fine di conseguire una riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica, prevede (al comma 1) la **progressiva riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero** diverse da quelle aventi entrambe le seguenti caratteristiche:
 - biodegradabilità e compostabilità;
 - contenuto minimo di materia prima rinnovabile secondo le percentuali indicate nel successivo comma 2, alle lettere a), b) e c).Il comma 2 dell'art. 226-ter dispone che 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%.**

Il comma 5 dispone altresì 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.

- le **lettere da dd-bis) a dd-octies) dell'art. 218**, che contengono le seguenti **definizioni** finalizzate alla delimitazione dell'ambito di applicazione dei divieti e delle restrizioni poc'anzi illustrate:
 - dd-bis)* plastica: un polimero a cui possono essere stati aggiunti additivi o altre sostanze ad eccezione dei polimeri naturali che non sono stati modificati chimicamente e che può funzionare come componente strutturale principale delle borse;
 - dd-ter)* borse di plastica: borse con o senza manici, in plastica, fornite ai consumatori per il trasporto di merci o prodotti;
 - dd-quater)* **borse di plastica in materiale leggero**: borse di plastica con uno spessore della singola parete inferiore a 50 micron fornite per il trasporto;
 - dd-quinquies)* **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;
 - dd-sexies)* borse di plastica oxo-degradabili: borse di plastica composte da materie plastiche contenenti additivi che catalizzano la scomposizione della materia plastica in microframmenti;
 - dd-septies)* borse di plastica biodegradabili e compostabili: 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;
 - dd-octies)* **commercializzazione di borse di plastica**: 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.
- i **commi 4-bis, 4-ter e 4-quater dell'art. 261**, che disciplina le **sanzioni per la violazione delle disposizioni di cui agli articoli 226-bis e 226-ter**. In particolare, per tale violazione viene prevista la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 25.000 euro, aumentata fino al quadruplo del massimo se la violazione riguarda ingenti quantitativi di borse di plastica oppure un valore di queste ultime superiore al 10% del fatturato del trasgressore, nonché in caso di utilizzo di diciture o altri mezzi elusivi degli obblighi di cui agli articoli 226-bis e 226-ter.

La questione della punibilità della mera detenzione delle borse di plastica

Nella [nota del 3 ottobre 2024](#), il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) ha evidenziato – in risposta all'[interpello ambientale presentato dalla Regione Emilia-Romagna](#), con cui si chiedeva se fosse punibile non solo la commercializzazione ma anche la mera detenzione delle borse di plastica vietate dagli articoli 226-bis e 226-ter del Codice dell'ambiente – che «i termini utilizzati dal legislatore per individuare la condotta punibile appaiono dunque riferibili ad un'azione attiva svolta da un soggetto (produttore, distributore o commerciante nei punti vendita) finalizzata a fornire l'imballaggio (buste di plastica non conformi), a titolo oneroso o gratuito, ad un qualsiasi altro soggetto. In tal senso viene in rilievo quanto espresso dalla giurisprudenza di merito circa l'effettiva portata del divieto in argomento in alcuni casi concreti sottoposti all'attenzione dell'autorità giudiziaria, ed in particolare, è stato chiarito "che il mero acquisto non può essere fatto rientrare nel concetto di commercializzazione e che la condotta punita dalla norma è la effettiva fornitura delle buste da parte dei commercianti, a titolo gratuito o oneroso, nei punti vendita" (Tribunale di Cremona, sez. I, 25/07/2023, n. 399). Ed ancora, la giurisprudenza di merito ha chiarito che "il divieto riguarda la commercializzazione e non la detenzione (quand'anche a fini di vendita o di distribuzione a titolo gratuito)", e ha ritenuto che "la circostanza che le buste fossero potenzialmente destinate alla commercializzazione e che fossero detenute a fini commerciali (...) sono elementi irrilevanti posto che la violazione, come già evidenziato, punisce l'effettiva commercializzazione" (Tribunale di Torino, sez. III, 19/04/2022, n. 1529)».

Contenuto

La proposta di legge in esame si compone di 3 articoli.

L'**articolo 1** modifica il comma 1 dell'art. 226-bis del Codice dell'ambiente, ove viene vietata la commercializzazione delle borse di plastica in materiale leggero non rispondenti alle caratteristiche indicate

nel medesimo comma, al fine di precisare che il **divieto** in questione riguarda:

- sia la **detenzione a fini commerciali di borse di plastica, salvo il caso in cui il detentore dimostri, esibendo gli ordinativi, la destinazione a mercati esteri;**
- sia la commercializzazione nel territorio nazionale.

L'**articolo 2**, comma 1, **lettera a)**, modifica il comma 1 dell'art. 226-ter del Codice dell'ambiente, che disciplina la riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero, al fine di precisare che tale disciplina si applica anche alla detenzione di tali borse.

La **lettera b)** modifica il comma 2 dell'art. 226-ter, ove si prevedono precise scadenze per i divieti di commercializzazione delle borse in questione, l'ultima delle quali prevede che dal 1° gennaio 2021 possono essere commercializzate esclusivamente le borse di plastica in materiale ultraleggero aventi le seguenti caratteristiche: biodegradabili e compostabili e con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 60%. La modifica è volta a integrare tale scadenziario al fine di precisare che le borse con le citate caratteristiche possono essere, **dal 1° gennaio 2026**, non solo commercializzate ma anche detenute.

Conseguentemente, a decorrere da tale data è **vietata la detenzione di borse di plastica in materiale ultraleggero non aventi le caratteristiche indicate.**

L'**articolo 3** interviene sulla **disciplina sanzionatoria** recata dai commi da 4-bis a 4-quater dell'art. 261 del Codice dell'ambiente.

La **lettera a)** del comma 1 integra il testo del comma 4-bis dell'art. 261, ove si prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 25.000 euro per la violazione delle disposizioni di cui ai succitati articoli 226-bis e 226-ter, al fine di estendere l'**applicazione** di tale sanzione **anche nei casi di detenzione finalizzata alla successiva distribuzione commerciale.**

Viene infatti stabilito che la sanzione in questione si applica anche qualora, a seguito di controlli effettuati da parte degli organi di polizia giudiziaria o amministrativa, si accerti che un produttore, un utilizzatore o un utente finale (come definiti dall'art. 218 del Codice dell'ambiente, v. *infra*) detiene, per la successiva distribuzione commerciale, borse di plastica di cui è vietata la detenzione o la commercializzazione ai sensi degli articoli 226-bis e 226-ter, salvo il caso in cui il soggetto dimostri, esibendo gli ordinativi, la destinazione delle suddette borse di plastica a mercati esteri.

Nell'utilizzare i termini "produttore", "utilizzatore" e "utente finale", la norma in esame richiama le seguenti definizioni recate dall'art. 218 del D.Lgs. 152/2006:

- r) produttori: i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio;
- s) utilizzatori: i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni;
- u) utente finale: il soggetto che nell'esercizio della sua attività professionale acquista, come beni strumentali, articoli o merci imballate;

La **lettera b)** introduce, nel testo dell'art. 261 del Codice dell'ambiente, un comma 4-*quinquies* il cui primo periodo dispone che l'utente finale, nell'esercizio della propria attività professionale deve commercializzare borse di plastica acquistate da produttori o da utilizzatori, i quali rilasciano, all'atto del trasferimento del bene, un **documento attestante gli utilizzi consentiti dalla legge e quelli eventualmente vietati.** La disciplina attuativa è demandata ad un apposito **decreto del Ministro dell'ambiente** e della sicurezza energetica – che dovrà essere adottato di concerto con il Ministro delle imprese e del *made in Italy* e il Ministro dell'economia e delle finanze **entro 180 giorni** dalla data di entrata in vigore della presente proposta di legge.

L'ultimo periodo del nuovo comma 4-*quinquies* dispone che le **sanzioni previste dai commi 4-bis e 4-ter dell'art. 261 del Codice** dell'ambiente si applicano anche alla violazione delle disposizioni di cui al primo periodo.

Nel fare riferimento alle borse di plastica, il primo periodo della norma in esame fa riferimento a quelle definite dalle lettere *dd-ter*, *dd-quater*, *dd-quinquies*, *dd-sexies*) e *dd-septies*) del comma 1 dell'art. 218 del Codice dell'ambiente. Tali definizioni sono state già illustrate nella premessa al presente dossier.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge in esame interviene su profili appartenenti alla materia **tutela dell'ambiente**, attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Si ricorda che la tutela dell'ambiente si configura come valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una materia 'trasversale', "in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (da ultimo, sentenze della Corte costituzionale nn. 21 e 191 del 2022 e n. 16 del 2024).

Compatibilità con la normativa dell'Unione europea

L'articolo 1 della **direttiva 2015/720/UE**, nel modificare l'art. 4 della c.d. direttiva imballaggi (direttiva 94/62/CE), impone agli Stati membri di adottare "le misure necessarie per conseguire sul loro territorio una riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero. Tali misure possono comprendere il ricorso a obiettivi di riduzione a livello nazionale, il mantenimento o l'introduzione di strumenti economici nonché **restrizioni alla commercializzazione** (...) purché dette restrizioni siano proporzionate e non discriminatorie".

La medesima direttiva prevede obiettivi nazionali di utilizzo delle borse di plastica in materiale leggero e consente l'esclusione delle borse di plastica in materiale ultraleggero da tali obiettivi di utilizzo. **Non sono invece contemplate** disposizioni volte a **disciplinare la mera detenzione** delle borse in questione.

Si ricorda che la direttiva 94/62/CE, come modificata dalla direttiva 2015/720/UE, è abrogata, a decorrere dal 12 agosto 2026, dall'art. 70 del nuovo regolamento imballaggi (**regolamento 2025/40/UE**).

Le disposizioni in materia di borse di plastica recate dalla direttiva 94/62/CE sono trasposte nell'art. 34 del nuovo regolamento, che si applica a decorrere dal 12 agosto 2026.

Tale articolo 34 conferma la possibilità, per gli Stati membri, di introdurre restrizioni alla commercializzazione di tali borse, così come **conferma l'assenza di una disciplina relativa alla mera detenzione delle borse medesime**.

Per completezza si ricordano le principali disposizioni recate dall'art. 34 citato, il quale stabilisce che:

- gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire nel loro territorio una riduzione consolidata del consumo di borse di plastica in materiale leggero, che si considera conseguita se il consumo annuo non supera 40 borse di plastica in materiale leggero pro capite, o l'obiettivo equivalente in peso, entro il 31 dicembre 2025 e successivamente entro il 31 dicembre di ogni anno. Gli Stati membri possono escludere da tali obblighi le borse di plastica in materiale ultraleggero necessarie a fini igienici o fornite come imballaggi per la vendita di alimenti sfusi al fine di evitare lo spreco di alimenti;
- le misure adottate dagli Stati membri per conseguire tale obiettivo tengono conto dell'impatto ambientale delle borse di plastica in materiale leggero e delle loro proprietà, e possono includere restrizioni alla commercializzazione, purché siano proporzionate e non discriminatorie;
- gli Stati membri possono adottare inoltre misure, quali strumenti economici e obiettivi nazionali di riduzione, riguardanti qualsiasi tipo di borse di plastica, indipendentemente dallo spessore del materiale.

La proposta di legge in esame modifica gli artt. 226-*bis*, 226-*ter* e 261 del d.lgs. 152/2006 introducendo, accanto ai divieti di commercializzazione già vigenti, anche il divieto di detenzione a fini commerciali delle borse di plastica non conformi, con sanzioni estese a produttori, distributori, commercianti, utilizzatori e utenti finali professionali. L'obiettivo dell'intervento legislativo, come si legge nella relazione illustrativa, è quello di migliorare la qualità dell'umido oggetto di raccolta differenziata e ridurre l'uso di plastiche non compostabili, colpendo le elusioni lungo la filiera e prevedendo obblighi documentali.

Pur trattandosi di un obiettivo ambientale legittimo e coerente con il quadro normativo UE, un divieto di detenzione esteso delle borse di plastica non conformi spinge la restrizione oltre l'asse tradizionale della "commercializzazione". In termini di proporzionalità, la misura appare compatibile con il diritto UE solo se dimostrata necessaria, calibrata ed oggetto di previa notifica alla Commissione europea ai sensi della direttiva 2015/1535/UE, trattandosi di una regola tecnica la cui mancata notifica comporterebbe l'inopponibilità della norma agli operatori degli altri Stati membri e la possibile violazione del principio di libera circolazione nel mercato interno.

Tutto ciò premesso, al fine di rendere la proposta di legge in esame pienamente conforme al diritto UE, si valuti l'opportunità di riformulare il divieto di detenzione in termini di divieto di offrire, mettere a disposizione, distribuire a titolo gratuito o oneroso, nonché detenere ai fini della distribuzione nel mercato nazionale borse di plastica non conformi.