

Il T.a.r. per il Lazio, sede di Roma ha investito la Corte di giustizia della questione interpretativa concernente la compatibilità con l'ordinamento UE della normativa nazionale che preclude la commercializzazione di sacchi da asporto monouso fabbricati con materiali non biodegradabili, nell'ipotesi in cui tale disciplina interna - contenente regole tecniche più restrittive rispetto alla normativa comunitaria - non sia stata previamente notificata dallo Stato membro alla Commissione europea, ma solo comunicata successivamente all'adozione e prima della pubblicazione del provvedimento.

E' stato chiesto, inoltre, se la disciplina interna dello Stato - che vieta la commercializzazione di sacchi da asporto monouso fabbricati non biodegradabili - possa trovare giustificazione in base alla finalità di assicurare una più alta tutela dell'ambiente, tenuto conto delle problematiche riguardanti la raccolta dei rifiuti nello Stato membro e della necessità del medesimo Stato di dare attuazione agli obblighi comunitari previsti in tale connesso ambito. Tra i passaggi salienti dell'ordinanza si segnala la ricostruzione del quadro normativo europeo e della disciplina nazionale in materia di imballaggi.

[T.a.r. per il Lazio, sez. II bis, ordinanza 7 febbraio 2022, n. 1440 - Pres. Stanizzi, Est. Fratamico](#)

Confezioni ed imballaggi di carta e di materia sintetica - Sacchi da asporto monouso fabbricati con materiali biodegradabili - Notifica preventiva alla Commissione europea - - Disciplina degli imballaggi - Disapplicazione della normativa nazionale difforme - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia Ue.

Vanno rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali:

- a) *“se l'art. 114, par. 5 e 6, del TFUE, nonché l'art. 16, par. 1 della Direttiva 94/62/CE, nonché l'art. 8 della Direttiva 98/34/CE, ostino all'applicazione di una disposizione nazionale come quella prevista dal decreto interministeriale impugnato, che vieti la commercializzazione di sacchi da asporto monouso fabbricati con materiali non biodegradabili, ma rispondenti agli altri requisiti stabiliti dalla Direttiva 94/62/CE, quando tale disciplina nazionale contenente regole tecniche più restrittive rispetto alla normativa comunitaria non sia stata previamente notificata dallo Stato membro alla Commissione europea, ma solo comunicata successivamente all'adozione e prima della pubblicazione del provvedimento”;*
- b) *“se gli articoli 1, 2, 9, par. 1, e 18 della Direttiva 94/62/CE, completati dalle norme degli articoli 1, 2 e 3 dell'Allegato II alla Direttiva vadano interpretati nel senso che ostino all'adozione di una norma nazionale che vieti la commercializzazione di sacchi da asporto monouso fabbricati con materiali non biodegradabili, ma rispondenti agli altri requisiti stabiliti dalla Direttiva 94/62/CE o se le ulteriori norme tecniche stabilite dalla normativa nazionale possano trovare giustificazione in base alla finalità di assicurare una più alta tutela dell'ambiente, tenuto conto, eventualmente, della particolarità delle problematiche della raccolta dei rifiuti nello Stato membro e della necessità dello Stato stesso di dare attuazione anche agli obblighi comunitari previsti in tale connesso ambito”;*
- c) *“se gli articoli 1, 2, 9, par. 1, e 18 della Direttiva 94/62/CE, completati dalle norme degli articoli 1, 2 e 3 dell'Allegato II alla Direttiva vadano interpretati nel senso di costituire una norma chiara e precisa, atta a vietare qualsiasi ostacolo alla commercializzazione dei sacchetti conformi ai requisiti stabiliti dalla direttiva e a comportare la necessaria disapplicazione della normativa nazionale*

eventualmente difforme ad opera di tutti gli organi dello Stato, ivi incluse le amministrazioni pubbliche”;

d) “se, infine, l’adozione di una normativa nazionale di divieto di commercializzazione di sacchetti da asporto monouso non biodegradabili, ma fabbricati nel rispetto degli dei requisiti stabiliti dalla Direttiva 94/62/CE, ove non giustificata dalla finalità di assicurare una più alta tutela dell’ambiente, dalla particolarità delle problematiche della raccolta dei rifiuti nello Stato membro e della necessità dello Stato stesso di dare attuazione anche agli obblighi comunitari previsti in tale connesso ambito, possa costituire violazione grave e manifesta dell’art. 18 della Direttiva 94/62/CE” (1).

(1) I. – Con l’ordinanza in rassegna la seconda sezione *bis* del T.a.r. per il Lazio ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia di cui in massima, dubitando della compatibilità eurounitaria - segnatamente, con l’art. 114, par. 5 e 6, del TFUE, con gli artt. 1, 2, 9, par. 1, 16, par. 1 e 18 della Direttiva 94/62/CE nonché con l’art. 8 della direttiva 98/34/CE – delle disposizioni contenute nel decreto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico, di individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l’asporto delle merci, adottato in data 18 marzo 2013.

II. - La vicenda contenziosa nella quale si è innestata l’ordinanza in rassegna muove dall’impugnazione, da parte di una società che si occupa della distribuzione di confezioni ed imballaggi di carta e di materia sintetica, oltre che di prodotti affini, del menzionato decreto 18 marzo 2013, che individua le caratteristiche tecniche dei sacchi per l’asporto delle merci.

III. – Data tale premessa, il percorso argomentativo che ha condotto alla rimessione - premessa la accertata rilevanza della questione ai fini del rinvio pregiudiziale - si fonda sulle seguenti considerazioni:

a) la notevole diffusione degli imballaggi, conseguente allo sviluppo e al cambiamento dei consumi, ha reso necessaria una disciplina che ne uniformasse a livello comunitario la gestione, sia sotto il profilo della tutela ambientale, in conformità alle politiche dello sviluppo sostenibile delineate dai programmi d’azione comunitaria, sia sul versante delle misure a tutela del mercato e della concorrenza;

b) in un quadro europeo fortemente disomogeneo sotto il profilo delle legislazioni esistenti nei diversi paesi è stata adottata, nel 1994, la “direttiva imballaggi” (direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio) con l’obiettivo di armonizzare le misure nazionali sulla gestione degli imballaggi, assicurare il corretto funzionamento del mercato comunitario e garantire un alto livello di protezione ambientale;

b1) con tale direttiva agli Stati membri veniva imposto, per la prima volta, il raggiungimento di obiettivi quantitativi di recupero e riciclo di tutti gli imballaggi in relazione al peso complessivamente immesso al consumo nei rispettivi mercati nazionali;

b2) il primo termine per raggiungere gli obiettivi era stato fissato al 30 giugno 2001. Nel 2004, con la direttiva 2004/12/Ce del 18 febbraio 2004, sono stati, poi, introdotti obiettivi per singolo materiale da raggiungere entro il 31 dicembre 2008;

b3) la prima direttiva sugli imballaggi del 1994 ha tradotto in misure e obiettivi concreti: i principi della politica ambientale tracciata a livello comunitario, con particolare riferimento al principio della "responsabilità condivisa" di tutte le parti interessate (industria, commercio, distribuzione, consumatori e pubbliche amministrazioni) e del "chi inquina paga" (che trova base giuridica nel Trattato di Roma istitutivo della Comunità europea, integrato nel 1985 con un titolo appositamente dedicato all'ambiente e con il quale veniva delineato l'obiettivo della Comunità di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; contribuire alla protezione della salute umana; garantire un utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali);

c) con la direttiva sugli imballaggi il legislatore comunitario ha fissato i principi e gli orientamenti generali, delegando ai singoli Stati membri l'individuazione e la scelta delle soluzioni operative più adatte per istituire sistemi di restituzione e raccolta degli imballaggi usati e per il loro reimpiego, riciclo e recupero, al fine di attuare i suddetti principi sul proprio territorio, in considerazione della relativa realtà socio-economica.

Da una parte sono stati stabiliti alcuni principi cardine per gli operatori economici, vale a dire le aziende produttrici e quelle utilizzatrici di imballaggi; dall'altra, i consumatori sono stati chiamati a "completare" il loro atto d'acquisto con il corretto conferimento del rifiuto nei circuiti di raccolta; infine, gli amministratori pubblici sono stati individuati come responsabili dell'organizzazione sul proprio territorio di adeguati sistemi di raccolta urbana;

d) in particolare, nel sistema della direttiva 94/62 assumono valenza decisiva per il temperamento tra le esigenze ambientali e quelle di tutela del mercato comune le seguenti disposizioni: - l'art. 9 il quale stabilisce, come "Requisiti essenziali", che *"Entro tre anni dall'entrata in vigore della presente direttiva, gli Stati membri provvedono a che siano immessi sul mercato soltanto gli imballaggi conformi a tutti i requisiti essenziali definiti dalla presente direttiva, compreso l'allegato II"*; - l'art. 18, che fissa il principio per il quale imballaggi prodotti secondo i requisiti previsti dalla direttiva stessa devono circolare liberamente nel mercato comune, indicando sotto il titolo "Libertà di immissione sul mercato" che *"Gli Stati membri non possono ostacolare l'immissione sul mercato nel loro territorio di imballaggi conformi alle disposizioni della presente direttiva"*;

e) l'allegato II sopra menzionato prevede diversi requisiti dell'imballaggio, di fabbricazione e di composizione (art. 1), di riutilizzabilità (art. 2) e di recuperabilità (art. 3). In relazione alla recuperabilità, la norma prevede, inoltre, quattro criteri tra loro alternativi: la recuperabilità dell'imballaggio può infatti essere garantita o per mezzo del riciclaggio del materiale, o attraverso il recupero di energia, o sotto forma di compost, ovvero per mezzo della sua biodegradabilità;

f) in Italia la direttiva 94/62/Ce è stata recepita dapprima dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, (cd. decreto Ronchi) con il quale veniva data attuazione anche alle direttive, la 91/156/Cee sui rifiuti e la 91/689/Cee sui rifiuti pericolosi, venendo ad assumere la funzione di "legge quadro" italiana in tema di rifiuti e di rifiuti di imballaggio;

g) il passaggio dal d.P.R. n. 915 del 1982 al decreto Ronchi ha segnato una svolta strategica nelle politiche di gestione dei rifiuti: da un approccio incentrato sullo smaltimento, ed espresso dalle normative degli anni 70-80, si è passato ad un metodo incentrato sul concetto di “gestione integrata”, che vede lo smaltimento come soluzione residuale in favore di altre forme gestionali ritenute prioritarie: prevenzione nella produzione dei rifiuti, riutilizzo, riciclo e recupero;

h) con la legge 27 dicembre 2006, n. 296, commi 1129 e 1130 dell’art. 1, ha avuto inizio “un programma sperimentale” finalizzato *“ad individuare le misure da introdurre progressivamente nell’ordinamento interno al fine di giungere al definitivo diniego, a decorrere dal 1° gennaio 2010, della commercializzazione di sacchi non biodegradabili per l’asporto delle merci”*;

h1) il suddetto termine è stato prorogato più volte, fino all’adozione del d.l. n. 2 del 2012 (come convertito dalla l. n. 28 del 2012) il cui art. 2 ha stabilito un divieto generale di commercializzazione dei sacchetti di plastica, disponendo una ulteriore proroga solo limitatamente alla commercializzazione di alcune categorie di sacchetti, fino all’adozione di un “decreto non regolamentare” dei Ministri dell’ambiente e dello sviluppo, che avrebbe dovuto identificare “eventuali ulteriori caratteristiche tecniche ai fini della loro commercializzazione”;

h2) il suddetto decreto è stato adottato il 18 marzo 2013 ed è oggetto della controversia in esame;

i) il citato decreto esprime una decisa opzione a favore delle metodologie della compostabilità e della biodegradabilità, imponendo, tra l’altro, un divieto di messa in commercio di sacchetti che non rispondano alle specifiche della UNI EN 13432:2002 (normativa tecnica diretta, appunto, a individuare i requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione);

j) in base alla disciplina dettata dal d.m. i sacchetti non conformi a tale normativa tecnica non possono essere commercializzati in Italia, a meno che non rispondano a ulteriori specifiche tecniche di spessore e forma, anch’esse, però, non previste dalla norma europea;

k) sulle ragioni del rinvio pregiudiziale:

k1) l’ordinanza in commento richiama le deduzioni svolte dalla società ricorrente che, in primo luogo, contesta il decreto impugnato per violazione di una serie di obblighi procedurali riconnessi alla possibilità per uno Stato membro di derogare alle prescrizioni imposte da una direttiva di (sola) armonizzazione, come doveva essere considerata la direttiva 94/62/CE. In quanto secondo l’art. 114 par. 5 del TFUE, *“allorché dopo l’adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti la protezione dell’ambiente o dell’ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro, insorto dopo l’adozione della misura di armonizzazione, esso notifica le disposizioni previste alla Commissione precisando i motivi dell’introduzione delle stesse”*;

k2) alla luce della direttiva 94/62/CE e della direttiva 98/34/CE - che prevedono un autonomo meccanismo di notifica alla Commissione europea - è stato evidenziato che il decreto impugnato, contenendo disposizioni di applicazione del divieto di commercializzazione dei sacchetti di plastica non biodegradabili per il trasporto di merci più restrittive di quanto consentito dalla direttiva di armonizzazione 94/62/CE, avrebbe dovuto essere oggetto di una preventiva notifica alla Commissione e non avrebbe potuto essere neppure sottoposto alle Commissioni parlamentari, né, tantomeno, essere adottato prima dell'esperimento di tale procedura, senza che una notifica successiva potesse, poi, sanare tale originaria mancanza;

k3) il decreto impugnato, inoltre, deve essere confrontato con la disciplina dettata dalla direttiva 94/62/CE, nella parte in cui vieta la commercializzazione di sacchetti da imballaggio (sacchetti in polietilene con maniglia cd. "a canottiera" o con maniglia cd. "incisa") pur conformi ad uno dei requisiti di recuperabilità stabiliti dall'art. 3, all. II della direttiva. Ciò in quanto con tale decreto il Ministero dell'Ambiente e del Mare sarebbe venuto meno all'obbligo di applicare la direttiva 94/62/CE e di disapplicare la normativa nazionale difforme da essa (tra cui anche l'art. 2 del d.l. n. 2 del 2012, anch'essa illegittimamente più restrittiva rispetto al diritto comunitario, come accertato dalla Commissione nel procedimento n. 2011/0174/1);

k4) l'ulteriore obbligo, previsto nel citato decreto, di riportare sui sacchetti di plastica in commercio in Italia una dicitura in lingua italiana volta ad informare il consumatore delle loro caratteristiche, sarebbe in contrasto con il principio della libertà di circolazione delle merci, risolvendosi in un ostacolo all'importazione e in un onere supplementare per le imprese che, come nel suo caso, importavano da altri Stati europei le merci da commercializzare;

IV. – Per completezza si osserva quanto segue:

1) in tema di obbligo di dare diretta applicazione al diritto comunitario e disapplicare la normativa nazionale difforme, si segnalano le seguenti decisioni citate nella sentenza in commento;

11) [Corte di giustizia UE 9 settembre 2003, C-198/01](#), *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, (in *Foro it.*, 127, n. 6, giugno 2004, pp. 321/322-335/336), con la quale la Corte riconosce alle autorità *antitrust* nazionali il potere-dovere di disapplicare la normativa interna che imponga o favorisca l'adozione di comportamenti contrari alla disciplina *antitrust* comunitaria, accertando l'infrazione ed inibendone la continuazione;

12) [Corte di giustizia CE, 19 gennaio 1993, C-101/91](#), *Commissione c. Italia* (in *Foro it.*, 1994, IV, 117), secondo cui è incompatibile con le esigenze insite nella natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione

della concreta efficacia del diritto comunitario. Pertanto, non può essere negato al giudice competente ad applicare il diritto comunitario, il potere di fare tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino, anche solo temporaneamente, alla piena efficacia delle norme comunitarie;

13) [Corte di giustizia UE, 28 giugno 2001, C-118/00](#), *Larsy c. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti)*, (in *Principi e nozioni di diritto tributario*, di F. AMATUCCI, III edizione, Torino, 2016, pag. 6), con la quale è stato riaffermato il primato della norma comunitaria, che impone a tutte le istanze dello Stato membro di dare pieno effetto alla norma comunitaria, disapplicando, se del caso, disposizioni processuali nazionali che attribuiscono forza vincolante ad una decisione giurisdizionale;

14) [Corte di giustizia UE 13 dicembre 2001, C-324/99](#), *DaimlerChrysler c. Land Baden-Württemberg* (in www.curia.europa.eu), secondo cui quando un provvedimento nazionale, che vieti in via generale l'esportazione di rifiuti destinati allo smaltimento, è giustificato dai principi della vicinanza, della priorità al ricupero e dell'autosufficienza - ai sensi dell'art. 4, n. 3, lett. a), *sub i*), del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio - non è necessario verificare separatamente se tale misura nazionale sia conforme agli artt. 34 e 36 del Trattato;

15) [Corte di giustizia UE, grande sezione, 17 aprile 2007, n. 470/03](#), *A.G.M. - Cos.Met s.r.l. c. Suomen valtio e Tarmo Lehtinen* (in *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, di L.F.PACE, Napoli, 2013, pag. 650), in cui si sottolinea: - che l'obbligo di risarcimento per violazione del diritto dell'UE non concerne la responsabilità individuale dell'organo statale, ma mira a consentire al singolo di ottenere tutela nei confronti dello Stato nel suo complesso; - che il diritto comunitario non osta a che il diritto interno di uno Stato membro preveda condizioni specifiche in materia di risarcimento di danni diversi da quelli causati a persone o a beni, purché siano tali da non rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento di un danno conseguente a una violazione del diritto comunitario; - che in caso di violazione del diritto comunitario, questo non osta all'accertamento della responsabilità in capo a un funzionario, in aggiunta a quella dello Stato membro, ma neanche la impone;

m) sul divieto di utilizzo della plastica mono uso, si veda Cons. Stato, [sez. IV, 31 maggio 2021, n. 4174](#) (in www.giustizia-amministrativa.it), che ha dichiarato illegittima l'ordinanza di un Sindaco che vieta la commercializzazione di prodotti in plastica monouso non biodegradabili e compostabili, osservando che il provvedimento contingibile e urgente emanato dal Sindaco presuppone una "situazione di straordinaria, tendenzialmente temporanea, non fronteggiabile con mezzi ordinari, fermo che le ordinanze di questo tipo non possono avere carattere creativo". Nel

caso all'esame del Consiglio tali presupposti non sussistevano, in quanto l'ordinanza non rappresentava una situazione avente carattere di straordinarietà, ma intendeva produrre un mutamento delle abitudini di consumo dei cittadini.

A tal ultimo fine, tuttavia, rileva ancora il giudice di appello, esistono già i mezzi ordinari, che sono rappresentati dalla normativa di settore e, in particolare, dalla Direttiva 904/2019/UE (c.d. Direttiva *SUP - Single Use Plastics*) in corso di recepimento in Italia. Tale normativa prevede un graduale abbandono dell'utilizzo di prodotti in plastica monouso e non un repentino divieto di commercializzazione (andando, quindi, in senso opposto rispetto a quanto contenuto nell'ordinanza in questione);

n) in relazione alla Direttiva (Ue) 2015/720 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015, che introduce disposizioni finalizzate alla riduzione dell'utilizzo di borse di plastica, si veda Cons. Stato, commissione speciale, parere 29 marzo 2018, n. 263/18 (in *Foro it.*, 2018, III, 406 con nota di PALMIERI), in cui è stato osservato che la normativa sulle borse di plastica in materiale ultraleggero va' interpretata nel senso che l'esercizio commerciale, in quanto soggetto che deve garantire l'integrità dei prodotti ceduti dallo stesso, può vietare l'utilizzo di contenitori autonomamente reperiti dal consumatore solo se non conformi alla normativa di volta in volta applicabile per ciascuna tipologia di merce, o comunque in concreto non idonei a venire in contatto con gli alimenti.

L'autore della nota osserva che, a causa dell'inerzia dello Stato italiano nell'attuazione della direttiva sopra citata, la Commissione europea aveva avviato la procedura d'infrazione n. 2017/0127, inducendo il legislatore ad approfittare dell'*iter* di conversione di un decreto legge riguardante una materia del tutto eterogenea (la crescita economica nel Mezzogiorno), per innestarvi la disciplina attuativa della direttiva in questione (art. 9 *bis* del d.l. 20 giugno 2017 n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2017 n. 123).

In tale contesto è stato, tra l'altro, introdotto il nuovo art. 226 *ter* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che, con l'intento di favorire l'impiego di borse di plastica in materiale ultraleggero biodegradabili, compostabili e contenenti un contenuto minimo di materia prima rinnovabile, sanciva (al 5° comma) il divieto di distribuzione a titolo gratuito delle anzidette borse, aggiungendo l'obbligo di indicare il prezzo di vendita per singola unità nello scontrino o nella fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti imballati per tramite di detti involucri.

Il parere del Consiglio di Stato sopra indicato segue la richiesta del Ministero della Salute, sollecitata da una risoluzione del Ministero dello sviluppo economico (7 dicembre 2017, n. 537605), il quale aveva affermato (salvo diverso avviso del Ministero della salute) di non scorgere ostacoli a che i clienti, nei reparti di vendita di alimenti organizzati a libero servizio, si avvalessero di *shoppers* ultraleggeri già in loro possesso.

Alla luce di tale parere, il Ministero della salute, in data 27 aprile 2018, ha diramato una circolare nella quale: i) ha ribadito che "*laddove il consumatore non intenda acquistare il sacchetto ultraleggero commercializzato dall'esercizio commerciale per l'acquisto di frutta e verdura sfusa, può utilizzare sacchetti autonomamente reperiti solo se*

comunque idonei a preservare l'integrità della merce e rispondenti alle caratteristiche di legge", precisando che siffatti contenitori devono essere nuovi, monouso (e, dunque, non riutilizzabili) e integri; ii) ha evidenziato le "criticità connesse alla diversità di peso" di shoppers autonomamente reperiti dal consumatore, che impedirebbero il calcolo corretto della tara, profilo in ordine al quale, a propria volta, ha evocato un intervento chiarificatore del Ministero dello sviluppo economico.

L'8 marzo 2018 la Commissione europea ha archiviato la procedura di infrazione avviata a suo tempo;

o) in dottrina, sul tema della restituzione e raccolta degli imballaggi usati, del loro reimpiego, riciclo e recupero e sull'obiettivo della riduzione dell'utilizzo di borse di plastica, si segnala: *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente. Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*, a cura di A.PIEROBON, Bologna, 2012