



**Oggetto: Parere del Consiglio di Stato sulla possibilità che i consumatori utilizzino propri contenitori per prelevare la merce nei reparti ortofrutta degli esercizi commerciali, sottraendosi all'obbligo di acquisto delle buste ultraleggere.**

Sulla stampa e sulla rete internet è stata diffusa la notizia del parere con cui il Consiglio di Stato, in risposta a quesiti del Ministero della Salute, avrebbe ammesso l'uso, da parte dei consumatori, di sacchetti (eventualmente anche riutilizzabili) contenitori di prodotti quali la frutta e verdura, o comunque prodotti sfusi in vendita negli esercizi commerciali, introdotti dal consumatore, evitando l'acquisto delle buste ultraleggere messe a disposizione a pagamento dall'esercizio medesimo.

Va intanto chiarito che il parere del Consiglio di Stato, essendo stato richiesto dal Ministero della Salute, implica ora una presa di posizione da parte del Dicastero, il quale dovrebbe declinare i principi espressi dall'Organo di giustizia amministrativa chiarendo agli esercenti come debbano comportarsi.

Va poi detto che in nessuna parte del parere si parla di sacchetti riutilizzabili, ma solo di buste ultraleggere nuove e a norma dal punto di vista delle caratteristiche di sicurezza ed igiene.

**Infine, non è stato considerato il problema della tara**, visto che i prodotti acquistati, almeno nei reparti dei supermercati, vanno pesati all'interno dei sacchetti il cui peso è stato già preregistrato nelle bilance in uso, mentre ciò non è possibile nel caso dei contenitori portati dall'esterno da parte del consumatore.

Ma andiamo con ordine. Come si ricorderà, con **circolare n. 4591, dell'8 novembre 2017**, lo scrivente Ufficio informava le strutture territoriali e le categorie dell'Area Commercio circa le **regole per la commercializzazione degli "shoppers" e delle buste ultraleggere negli esercizi commerciali**, evidenziando come l'art. 226-ter del D. Lgs. n. 196/2006, Codice dell'Ambiente, come modificato dall'art. 9-bis del DL n. 91/2017 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), aggiunto dalla legge di conversione, n. 123 del 3 agosto 2017, in attuazione degli obblighi contenuti nella direttiva 2015/720/UE in materia di riduzione dell'utilizzo di borse di plastica, prevedesse che **dal 1° gennaio 2018 anche le borse di plastica in materiale ultraleggero utilizzate a fini di igiene, come gli shoppers per il trasporto dei prodotti, non possono essere distribuite a titolo gratuito.**

In particolare, le borse ultraleggere, utilizzate ai fini di igiene e fornite come imballaggio primario per alimenti sfusi, come frutta, verdura ed altri alimenti che non siano già stati preincartati dal produttore, dal 1° gennaio 2018 devono essere biodegradabili e compostabili, di spessore inferiore a 15 micron, realizzate con almeno il 40% di materia prima rinnovabile e il loro prezzo di vendita per singola unità deve risultare dallo scontrino o fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti imballati per il loro tramite.

---

Con successiva **circolare n. 4600, del 5 gennaio 2018**, l'Ufficio Legislativo commentava i contenuti di una **nota con cui il Ministero dell'Ambiente era intervenuto per fornire chiarimenti in risposta ai quesiti pervenuti** in merito all'interpretazione delle disposizioni introdotte dall'art. 9-bis del DL n. 91/2017. Detta nota aveva confermato l'interpretazione data dall'Uff. Legislativo della norma in questione.

**Nella medesima circolare, veniva altresì riportato il parere espresso dal Ministero dell'Ambiente sulla possibilità che le borse ultraleggere possano essere portate dall'esterno dell'esercizio commerciale da parte dei consumatori.** In proposito, **il Ministero si era espresso affermando che** “ancorché qualunque pratica volta a ridurre l'utilizzo di nuove borse di plastica risulti indubbiamente virtuosa sotto il profilo degli impatti ambientali, si ritiene che **sul punto la competenza a valutarne la legittimità e la conformità alle normative igienico-alimentari richiamate nel citato comma 3 dell'art. 226-ter spetti al Ministero della Salute.** Lo stesso Dicastero, allo stato, è orientato a consentire l'utilizzo di sacchetti di plastica monouso, già in possesso della clientela, che però rispondano ai criteri previsti dalla normativa sui materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti. Tali sacchetti dovranno risultare non utilizzati in precedenza e rispondenti a criteri igienici che gli esercizi commerciali potranno definire in apposita segnaletica e verificare, stante la responsabilità di garantire l'igiene e la sicurezza delle attrezzature presenti nell'esercizio e degli alimenti venduti alla clientela”.

Proprio sull'argomento il **Consiglio di Stato**, nell'Adunanza della Commissione speciale del 21 marzo 2018, con **parere n. 859/2018**, ha risposto ai **quesiti posti dal Ministero della Salute** in merito alle nuove disposizioni in materia di produzione e commercializzazione dei sacchetti per alimenti disponibili a libero servizio.

In particolare, i quesiti erano i seguenti:

- a) **se sia possibile per i consumatori utilizzare nei soli reparti di vendita a libero servizio (frutta e verdura) sacchetti monouso nuovi dagli stessi acquistati al di fuori degli esercizi commerciali, conformi alla normativa sui materiali a contatto con gli alimenti;**
- b) **in caso di risposta positiva, se gli operatori del settore alimentare siano obbligati e a quali condizioni a consentirne l'uso nei propri esercizi commerciali.**

Dai contenuti del parere si può desumere una **posizione chiara da parte del Consiglio di Stato circa l'esigenza che l'esercizio commerciale permetta anche l'uso di borse in plastica ultraleggere autonomamente introdotte dal consumatore nel punto vendita, mentre appare più problematica l'applicazione pratica del principio secondo cui l'esercente, gravando sul medesimo un obbligo di controllo su tutti i fattori potenzialmente pregiudizievoli per la sicurezza dei prodotti compravenduti all'interno del punto vendita, tra cui, evidentemente, anche sugli eventuali sacchetti che il consumatore intende utilizzare, può vietare l'utilizzo di contenitori autonomamente reperiti dal consumatore in quanto non conformi o non idonei.**

**Nel parere del Consiglio di Stato, poi, non si discute affatto del possibile uso di contenitori riutilizzabili, ma solo di sacchetti monouso nuovi. Non sembra dunque che si possa parlare di uso di “retine” o sacchetti riutilizzabili.**

Senza contare che occorre risolvere il problema del valore della “tara” relativa ai contenitori eventualmente utilizzati dai consumatori, che le bilance dell'ortofrutta non riconoscono in automatico.

**Comunque sia, si ritiene che gli esercizi commerciali difficilmente possano, allo stato, applicare i già nebulosi principi espressi dal Consiglio di Stato, in mancanza di più precise direttive e indicazioni che i Ministeri implicati (Salute, con riferimento ai quesiti, e Ambiente) sono chiamati a fornire quanto prima.**

## Nello specifico del parere del Consiglio di Stato

A monte dei quesiti proposti, la Commissione speciale non si è potuta esimere dall'osservare che le restrizioni relative alle borse ultraleggere non paiono imposte dalla direttiva comunitaria citata.

Invero, il paragrafo 1-bis dell'art. 4 della direttiva 2015/720 si rivolge alle sole borse di plastica in materiale leggero, mentre, il successivo paragrafo 1-ter consente agli Stati membri, senza obbligarli, di adottare misure, tra cui strumenti economici e obiettivi di riduzione nazionali, in ordine a qualsiasi tipo di borse di plastica, indipendentemente dal loro spessore.

Dunque, **la scelta di assoggettare la commercializzazione delle borse ultraleggere al pagamento di un prezzo di vendita è attribuibile esclusivamente al legislatore italiano.**

Prima di rispondere ai quesiti, il Consiglio di Stato ha evidenziato che le norme di cui si discute sono chiaramente volte alla limitazione della diffusione delle borse in plastica, quali agenti, come noto, gravemente inquinanti dell'ambiente. Nel più ampio contesto normativo volto a combattere l'inquinamento derivante dai prodotti plastici, si inserisce anche la previsione della necessaria commercializzazione a pagamento delle buste di plastica in materiale ultraleggero, che dunque non possono essere cedute a titolo gratuito al consumatore finale, nemmeno se fungono da imballaggio della merce sfusa venduta all'interno dell'esercizio commerciale, come frutta e verdura.

La necessaria onerosità della borsa risponde alla finalità di sensibilizzare il consumatore relativamente all'utilizzo della borsa in materiale plastico, in quanto prodotto inquinante, inducendolo a farne un uso oculato e parsimonioso, potendo oltretutto la stessa essere riutilizzata in ambito domestico per le finalità più varie.

In altri termini, **il legislatore, per perseguire lo scopo di limitare la diffusione indiscriminata delle borse in discorso, piuttosto che introdurre una norma di divieto assoluto di utilizzazione, ha affiancato, ad una regolamentazione di chiara impronta pubblicitaria circa le caratteristiche che le borse devono avere, uno strumento che rimette alla logica del mercato il disincentivo dell'utilizzazione esagerata delle borse in plastica, prevedendo che le stesse devono avere un prezzo, elevandole a bene (necessariamente) commerciabile (essendone esclusa la cessione a titolo gratuito).**

Con tale tecnica, come già osservato, si intende sollecitare la presa di coscienza del consumatore circa il fatto che i sacchetti in plastica, anche quelli superleggeri strumentali all'acquisto di frutta e verdura, non costituiscono un risorsa illimitata, inducendolo dunque, auspicabilmente, a farne un uso attento anche dopo l'utilizzo principale, così da scongiurarne lo spreco irragionevole; ciò, al fine ultimo di combattere la dispersione nell'ambiente del materiale plastico, al quale tutta la normativa è ispirata.

Ne consegue, che **la risposta da dare ai due quesiti proposti non può prescindere dal fatto che il legislatore ha elevato le borse in plastica ultraleggere utilizzate per la frutta e verdura all'interno degli esercizi commerciali a prodotto che "deve" essere compravenduto. In questa ottica, la borsa, per legge, è un bene avente un valore autonomo ed indipendente da quello della merce che è destinata a contenere.**

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve assumersi che l'utilizzo e la circolazione delle borse oggetto del presente parere – in quanto beni autonomamente commerciabili – non possono essere sottratte alla logica del mercato. Per tale ragione, non sembra consentito escludere la facoltà del loro acquisto all'esterno dell'esercizio commerciale nel quale saranno poi utilizzate, in quanto, per l'appunto, considerate di per sé un prodotto autonomamente acquistabile, avente un valore indipendente da quello delle merci che sono destinate a contenere. In questa prospettiva, **è dunque coerente con lo strumento scelto dal legislatore la possibilità per i consumatori di utilizzare sacchetti dagli stessi reperiti al di fuori degli esercizi commerciali nei quali sono destinati ad essere utilizzati.** Secondo la medesima prospettiva, **di conseguenza, non pare possibile che gli operatori del settore alimentare possano impedire tale facoltà.** A tale conclusione si giunge anche ponendo l'attenzione sul fatto che la necessaria onerosità della busta in

plastica, quanto meno indirettamente, vuole anche incentivare l'utilizzo di materiali alternativi alla plastica, meno inquinanti, quale in primo luogo la carta. **Ne deriva che deve certamente ammettersi la possibilità di utilizzare – in luogo delle borse ultraleggere messe a disposizione, a pagamento, nell'esercizio commerciale – contenitori alternativi alle buste in plastica, comunque idonei a contenere alimenti quale frutta e verdura, autonomamente reperiti dal consumatore; non potendosi inoltre escludere, alla luce della normativa vigente, che per talune tipologie di prodotto uno specifico contenitore non sia neppure necessario.** Una diversa interpretazione tradirebbe lo spirito stesso della norma, che è quello di limitare l'uso di borse in plastica. **In analogia con tale conclusione, di conseguenza, al fine di scongiurare differenziazioni che, allo stato, non trovano giustificazione in alcuna norma, deve concludersi che l'esercizio commerciale deve permettere anche l'uso di borse in plastica leggere autonomamente introdotte dal consumatore nel punto vendita.**

D'altra parte, la corretta risposta ai quesiti implica la necessità di coniugare le conclusioni appena esposte con l'esigenza di tutela della sicurezza ed igiene degli alimenti, al cui presidio è in primo luogo chiamata l'impresa di distribuzione, la cui responsabilità permane, indipendente dalla risposta ai quesiti in esame.

Al riguardo, deve infatti sottolinearsi che non ogni involucro risulta idoneo all'imballaggio degli alimenti. Invero, il legislatore detta regole relative ai materiali che possono venire a contatto diretto con alimenti o bevande, allo scopo di garantire che detti materiali siano adeguati e non rendano insicuri gli alimenti.

Attualmente, la disciplina essenziale è contenuta nel Regolamento (CE) 1935/2004 che stabilisce i requisiti generali e specifici per materiali e oggetti destinati ad entrare in contatto con gli alimenti. Il criterio generale è che i materiali o gli oggetti destinati a venire a contatto, direttamente o indirettamente, con i prodotti alimentari devono essere sufficientemente inerti da escludere il trasferimento di sostanze ai prodotti alimentari in quantità tali da mettere in pericolo la salute umana o da comportare una modifica inaccettabile della composizione dei prodotti alimentari o un deterioramento delle loro caratteristiche.

Più nello specifico, in riferimento ai materiali plastici, deve ribadirsi il necessario rispetto: del Regolamento (UE) 1895/2005 sulla restrizione dell'uso di alcuni derivati epossidici in materiali e oggetti destinati a entrare in contatto con prodotti alimentari; del Regolamento (CE) 282/2008 sugli oggetti in plastica riciclata destinati al contatto con gli alimenti; del Regolamento (CE) 450/2009 sui materiali attivi destinati al contatto con gli alimenti.

Alla luce delle considerazioni che precedono, **il corretto temperamento dei due interessi sottesi alle questioni all'attenzione della Commissione, porta a ritenere che, laddove il consumatore non intenda acquistare il sacchetto ultraleggero commercializzato dall'esercizio commerciale per l'acquisto di frutta e verdura sfusa, possa utilizzare sacchetti in plastica autonomamente reperiti solo se comunque idonei a preservare l'integrità della merce e rispondenti alle caratteristiche di legge. In tal caso, richiamando le considerazioni già svolte, non sembra possibile per l'esercizio commerciale vietare tale facoltà.**

**Quest'ultimo assunto non si pone in contrasto con il quadro normativo ricordato in premessa, dal quale si evince la pacifica sussistenza della responsabilità dell'impresa rispetto all'integrità e sicurezza dei prodotti che sono venduti all'interno dell'esercizio commerciale.**

Al riguardo, il Consiglio di Stato ricorda che l'operatore del settore alimentare deve sempre e comunque garantire che gli alimenti soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione, nonché verificare che tali disposizioni siano soddisfatte, dovendosi riconoscere la responsabilità del distributore di alimenti a prescindere dalla sua partecipazione o meno al confezionamento (art. 17 del regolamento 178/2002).

**Pertanto, a scanso di equivoci, deve precisarsi che, quanto meno in astratto, la responsabilità dell'impresa di distribuzione non possa venire automaticamente meno nel caso**

**in cui un danno o un pregiudizio sia stato cagionato dalla condotta del consumatore o, per quanto rileva in questa sede, per il tramite dell'inedoneità di un involucro dallo stesso introdotto nell'esercizio commerciale.**

Infatti, deve ribadirsi che, **proprio in ragione dell'irrinunciabile esigenza di preservare l'integrità degli alimenti posti in vendita, sull'esercizio commerciale, in base alle norme già citate, grava comunque un obbligo di controllo su tutti i fattori potenzialmente pregiudizievoli per la sicurezza dei prodotti compravenduti all'interno del punto vendita, tra cui, evidentemente, anche sugli eventuali sacchetti che il consumatore intende utilizzare.** Al riguardo, giova ricordare che il più importante obbligo del titolare dell'impresa alimentare, la cui inosservanza può essere fonte anche di responsabilità penale, consiste nell'analisi di pericoli e punti critici di controllo, così come previsto dall'art. 5 Regolamento 852/2004 il cui 1° comma stabilisce, per l'appunto, che "Gli operatori del settore alimentare predispongono, attuano e mantengono una o più procedure permanenti, basate sui principi del sistema HACCP". L'omessa osservanza durante tutta la catena alimentare delle regole cautelari, a cominciare dall'adozione del "piano di autocontrollo", passando poi per l'integrale rispetto delle indicazioni ivi contenute, costituisce dunque un profilo di colpa degli operatori del settore alimentare.

**Ne consegue che ciascun esercizio commerciale sarà dunque tenuto, secondo le modalità dallo stesso ritenute più appropriate, alla verifica dell'idoneità e della conformità a legge dei sacchetti utilizzati dal consumatore, siano essi messi a disposizione dell'esercizio commerciale stesso, siano essi introdotti nei locali autonomamente dal consumatore.**

Alla luce delle considerazioni che precedono, **deve concludersi che il necessario ed imprescindibile rispetto della normativa in tema di igiene e sicurezza alimentare comporta che l'esercizio commerciale, in quanto soggetto che deve garantire l'integrità dei prodotti ceduti dallo stesso, possa vietare l'utilizzo di contenitori autonomamente reperiti dal consumatore solo se non conformi alla normativa di volta in volta applicabile per ciascuna tipologia di merce, o comunque in concreto non idonei a venire in contatto con gli alimenti.**