

Rifiuti. La novella sull'etichettatura ambientale degli imballaggi e il decreto milleproroghe

Dettagli

Categoria principale: Rifiuti

Categoria: Dottrina

📅 Pubblicato: 01 Febbraio 2021

👁️ Visite: 275



La novella sull'etichettatura ambientale degli imballaggi e il decreto milleproroghe

di Matteo BENOZZO

1. Il “pacchetto sull'economia circolare” di cui al d.lgs. dell'11.9.2020, n. 116, intende coinvolgere nella filiera dei beni mobili, tutti i protagonisti delle singole fasi di produzione, circolazione, uso, consumo e conclusione della funzione originaria.

Su questa direttrice, volta anche ad una partecipazione più attiva dei consumatori finali e degli operatori della filiera successiva alla nascita dei relativi rifiuti, si muove la modifica prevista dal comma 3, lett. c dell'art. 3 del d.lgs. n. 116/2020, che novella l'art. 219, comma 5 del d.lgs. 3.4.2006, n. 152 (il c.d. Codice dell'ambiente) il quale oggi recita: «Tutti gli imballaggi devono essere opportunamente etichettati secondo le modalità stabilite dalle norme tecniche UNI applicabili e in conformità alle determinazioni adottate dalla Commissione dell'Unione europea, per facilitare la raccolta, il riutilizzo, il recupero ed il riciclaggio degli imballaggi, nonché per dare una corretta informazione ai consumatori sulle destinazioni finali degli imballaggi. I produttori hanno, altresì, l'obbligo di indicare, ai fini della identificazione e classificazione dell'imballaggio, la natura dei materiali di imballaggio utilizzati, sulla base della decisione 97/129/CE della Commissione».

Il testo novellato, quindi, introduce obblighi stringenti per l'etichettatura degli imballaggi, richiedendo: (i) nel primo periodo, la predisposizione delle etichette secondo le norme tecniche UNI applicabili e ove gli imballaggi siano destinati al consumatore finale (quindi: mercato B2C); e (ii) nel secondo periodo, l'aggiunta sulla superficie esterna degli imballaggi di codici meccanografici ex decisione n. 97/129/CE che li identifichino e classifichino (l'assenza di riferimenti al consumatore finale potrebbe far ritenere applicabile la previsione anche nel mercato B2B).

In assenza di norme transitorie o previsioni derogatorie di entrata in vigore, tale modifica è divenuta operativa dopo la vacatio legis ordinaria e, quindi, il 26.9.2020. Da tale data, quindi, i nuovi obblighi sulla conformità delle etichettature trovano applicazione a tutti gli imballaggi, la cui violazione è sanzionata dall'art. 261, comma 3 del Codice dell'ambiente secondo cui «la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquemiladuecento euro a quarantamila euro... si applica a chiunque immette nel mercato interno imballaggi privi dei requisiti di cui all'articolo 219, comma 5».

2. Destinatari dei nuovi obblighi sembrerebbero essere solo i “produttori”, definiti dall'art. 218, comma 1, lett. r del Codice dell'ambiente come «i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio».

Esclusi, invece, appaiono gli “utilizzatori” degli imballaggi già fabbricati o messi sul mercato, i quali sono definiti dalla lett. s dello stesso art. 218, comma 1 come «i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni».

3. La distinzione anche di ruolo tra i due soggetti (produttore ed utilizzatore) appare rilevante per valutare il corretto destinatario della sanzione, la quale introduce la previsione con il pronome indefinito “chiunque” volto ad indicare il soggetto in grado di concretizzare la condotta vietata.

Secondo il CONAI (e alcuni operatori del diritto che si sono “lanciati” in interpretazioni frettolose), tale pronome porterebbe a coinvolgere e rendere sanzionabili, sia i “produttori”, sia gli “utilizzatori” del singolo imballaggio, sul presupposto «che la parte più significativa di imballaggi viene conferita al mercato, e in particolare al consumatore finale, attraverso i prodotti preconfezionati», la cui «etichetta... è spesso decisa e definita dall'utilizzatore dell'imballaggio che sceglie i contenuti e la forma e ne approva il layout da stampare e/o riprodurre». Per cui, «è inevitabile che la scelta dell'etichettatura... diventi un'attività di condivisione per la sua formulazione, tra fornitore di packaging e utilizzatore», in un «lavoro corale» che troverebbe nell'art. 261.3 il riscontro normativo prevedendo la sanzionabilità potenziale per “chiunque” e, quindi, contemporaneamente «alla stessa stregua di coinvolgimento» sia «i produttori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio, sia «i commercianti, i distributori gli addetti al riempimento gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni» (così CONAI, linee guida sull'etichettatura ambientale degli imballaggi, punto 4d, in <https://www.progettarericiclo.com>).

In realtà, tale interpretazione appare più una forzatura volta ad elevare a dato giuridico un elemento solo eventuale e comunque relegato alla pratica che gli effettivi confini di operatività della disposizione sanzionatoria. Questa, infatti, non si apre alla filiera degli imballaggi o alla partecipazione o concorrenza del fatto sanzionato, ma appare più volta ad individuare il responsabile in riferimento ad un dato momento giuridico: la “immissione nel mercato interno” (di imballaggi privi dei requisiti di cui all'art. 219.5), fatto per il quale l'art. 261.3 intende punire “chiunque” ne sia responsabile e, quindi, senza distinzione tra “produttore” e “utilizzatore”.

La formula “immissione nel mercato interno” è più volte richiamata nel Codice dell'ambiente ricollegandovi obblighi, divieti e responsabilità, ma mai definendone il significato in modo espreso, se non nella Parte Quinta del Codice, dedicata alle emissioni in atmosfera e unicamente nel Titolo III sui “combustibili”, in cui all'art. 292, comma 1, lett. g, definisce tale formula come «qualsiasi operazione di messa a disposizione di terzi, a titolo oneroso o gratuito...».

Tale definizione evoca e richiama alla mente il regolamento comunitario CE n. 1907/2006 del 18.12.2006 (regolamento REACH), in cui all'art. 3, punto 12, il Legislatore europeo definisce il momento della immissione sul mercato come la prima «offerta o... messa a disposizione di terzi, contro pagamento o gratuita», includendovi anche «l'importazione», e ricollega a tale momento giuridico l'operatività della sua intera disciplina e l'individuazione dei relativi responsabili.

Mutandone la definizione alla ricerca del significato del pronome indefinito di nostro interesse, quindi, appare sostenibile considerare il “chiunque” dell'art. 261.3 come il responsabile della prima «offerta o... messa a disposizione di terzi, contro pagamento o gratuita», inclusa «l'importazione», e, quindi «i fornitori... i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori...», nonché «i commercianti, i distributori» che abbiano per la prima volta, gratuitamente o meno, “immesso sul mercato nazionale un imballaggio privo dei requisiti di cui all'art. 219.5”.

In altre parole, gli “utilizzatori” non sembrerebbe destinatari degli obblighi di cui al nuovo art. 219.5, né tanto meno «gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni» sembrerebbero destinatari della relativa disposizione sanzionatoria. Allo stesso modo, però, in una logica di responsabilizzazione sociale e ambientale estesa, tutti questi soggetti ovviamente non possono non considerare il cambiamento normativo avvenuto e operare affinché nella loro filiera di approvvigionamento si dia ingresso solo ad imballaggi coerenti e rispettosi delle nuove regole.

4. A tal fine, il nuovo comma 5 dell'art. 219 ha suscitato diversi “malumori” tra gli operatori del settore in quanto ritenuto poco chiaro nei confini applicativi, soprattutto rispetto alla commerciabilità o meno degli imballaggi già prodotti e stoccati “pre” novella, ed in quanto la previsione violerebbe in modo diretto gli stessi principi e le regole su cui l'economia circolare si fonda. Non prevedendosi regimi transitori, invero, l'operatività immediata dei nuovi obblighi, rafforzati dalla sanzione amministrativa indicata, potrebbe spingere gli operatori a disfarsi di tutti gli imballaggi non compatibile con le regole novellate, con effetti peggiorativi, quindi, per l'ambiente e il sistema di gestione dei rifiuti, incidendo direttamente anche in quelle ipotesi tipiche dei mercati di consumo, di produzioni realizzate in stock o di acquisti già trattati di produzioni in altri paesi anche comunitari in cui i medesimi obblighi non sono in forza.

Indipendentemente dalle varie critiche sollevate sull'iter di adozione della disciplina (poiché, trattandosi di una previsione di implementazione del pacchetto europeo in materia di economia circolare, sembrerebbe che il Legislatore nazionale avrebbe dovuto rispettare – ma così sembrerebbe non abbia fatto – le procedure comunitarie

di recepimento e quindi, sottoporre il testo dell'art. 3, comma 3, lett. c del d.lgs. n. 116/2020 alla Commissione UE prima della pubblicazione), comunque, varie associazioni di categoria (Confindustria, Assolombarda, ecc.) e, poi, lo stesso CONAI, si sono fatti portatori dei "malumori" presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e hanno ottenuto l'apertura di un tavolo tecnico di confronto tra istituzioni ed operatori per una modifica urgente del testo novellato al fine di rinviarne l'operatività.

Da tale confronto (concluso il 30.11.2020) è derivato il comma 6 dell'art 15 del c.d. "decreto Milleproroghe" (il decreto legge 31.12.2020, n. 183, immediatamente esecutivo e in corso di conversione nei tempi canonici), il quale ha posticipato al 31.12.2021 l'operatività del solo primo periodo dell'art. 219.5 (la predisposizione delle etichette secondo le norme tecniche UNI applicabili per gli imballaggi destinati al consumatore finale), lasciando immutata l'entrata in vigore al 26.9.2020 del secondo periodo (l'aggiunta sulla superficie esterna degli imballaggi di codici meccanografici ex decisione n. 97/129/CE per identificare e classificare gli imballaggi stessi).

Per cui il regime obbligatorio "duale" previsto dal comma 5 dell'art. 219, ha oggi anche una applicazione temporale differente: mentre i nuovi obblighi di interesse già per le fasi intermedie della filiera degli imballaggi (mercato B2B), non sono stati prorogati e trovano già applicazione, con annessa previsione sanzionatoria; i nuovi obblighi di interesse alla fase finale (mercato B2C) sono stati rinviati al 2022.

5. Da quanto precede, se si ritiene di escludere la possibilità di acquisto dopo il 26.9.2020 (come "prima immissione sul mercato italiano") di imballaggi privi di codici meccanografici, allo stesso modo si ritiene possibile l'utilizzo di tali imballaggi se già prodotti e immessi sul mercato italiano a tale data, così come si ritiene possibile l'acquisto (come "prima immissione sul mercato italiano") e l'utilizzo di imballaggi non conformi alle norme tecniche UNI anche prodotti successivamente a tale data, in forza del decreto Milleproroghe attualmente efficace.

Ciò detto, è verosimile credere e si auspica che le difficoltà applicative della novella, acuite dalla poco comprensibile proroga parziale della sua entrata in vigore, siano affrontate e risolte in sede di conversione del decreto Milleproroghe. Le medesime associazioni di categoria e ancora il CONAI, infatti, hanno già annunciato nuovi interventi e azioni di sensibilizzazione del MATTM e del Legislatore nazionale per rendere omogenea l'operatività del comma 5 dell'art. 219, ma ciò a cui dovrebbero effettivamente puntare è l'introduzione di un regime transitorio che consenta lo smaltimento delle scorte di materiali e beni già prodotti non ancora immessi sul mercato o di cui la produzione deve essere terminata, così da sollevare gli operatori da responsabilità nell'adattamento delle proprie produzioni ai nuovi obblighi.

In questo contesto, pertanto, lecito per gli operatori attendere la fine del percorso di conversione del decreto Milleproroghe prima di assumere decisioni in merito ed organizzare nuove produzioni o nuovi acquisti, ovvero diffondere istruzioni specifiche sulle etichettature degli imballaggi da utilizzare.

